Vers une image fidèle de la fortune des agents publics

Un guide pour promouvoir la transparence des déclarations de patrimoine

Ivana M. Rossi
Laura Pop
Tammar Berger

Vers une image fidèle de la fortune des agents publics

Série « Initiative pour le recouvrement des avoirs volés (StAR) »

L'Initiative pour le recouvrement des avoirs volés (StAR) est un partenariat entre le Groupe de la Banque mondiale et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime qui soutient les efforts internationaux visant à éliminer les refuges pour les fonds liés à la corruption. StAR travaille avec les pays en développement et les centres financiers pour prévenir le blanchiment du produit de la corruption et pour faciliter la restitution plus systématique et rapide des avoirs volés.

La série « Initiative pour le recouvrement des avoirs volés (StAR) » soutient les efforts de StAR et de l'ONUDC en fournissant aux praticiens des connaissances et des instruments politiques qui consolident les bonnes pratiques internationales et une vaste expérience pratique sur les questions actuelles liées à la lutte contre la corruption et aux efforts de recouvrement d'avoirs. Pour plus d'informations, consultez www.worldbank.org/star.

Titres de la série « Initiative pour le recouvrement des avoirs volés (StAR) »

Biens mal acquis : Un guide des bonnes pratiques en matière de confiscation d'actifs sans condamnation (2009) Theodore S. Greenberg, Linda M. Samuel, Wingate Grant et Larissa Gray

Politically Exposed Persons : Preventive Measures for the Banking Sector (2010) Theodore S. Greenberg, Larissa Gray, Delphine Schantz, Carolin Gardner et Michael Latham

Manuel de recouvrement des biens mal acquis : Un guide pour les praticiens (2011) Jean-Pierre Brun, Larissa Gray, Clive Scott et Kevin Stephenson

Les obstacles au recouvrement des biens mal acquis : analyse et recommandations pour l'action (2011) Kevin Stephenson, Larissa Gray et Ric Power

Les Marionnettistes : Comment dissimuler les biens mal acquis derrière des structures juridiques, et que faire pour l'empêcher (2011) Emile van der Does de Willebois, J. C. Sharman, Robert Harrison, Ji Won Park et Emily Halter

Public Office, Private Interests : Accountability through Income and Asset Disclosure (2012)

Les Profiteurs : Incriminer l'enrichissement illicite pour combattre la corruption (2012) Lindy Muzila, Michelle Morales, Marianne Mathias et Tammar Berger

Laissés pour compte : Les accords transactionnels dans affaires de corruption transnationale et leurs conséquences en matière de recouvrement d'avoirs (2014) Jacinta Anyango Oduor, Francisca M. U. Fernando, Agustin Flah, Dorothee Gottwald, Jeanne M. Hauch, Marianne Mathias, Ji Won Park et Oliver Stolpe

Public Wrongs, Private Actions : Civil Lawsuits to Recover Stolen Assets (2015) Jean- Pierre Brun, Pascale Helene Dubois, Emile van der Does de Willebois, Jeanne Hauch, Sarah Jaïs, Yannis Mekki, Anastasia Sotiropoulou, Katherine Rose Sylvester et Mahesh Uttamchandani

Avoir une vision exacte du patrimoine des agents publics : Guide pratique pour une déclaration de patrimoine effective (2017) Ivana M. Rossi, Laura Pop et Tammar Berger

Toutes les publications de la série StAR sont disponibles gratuitement sur le site https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2172.

Vers une image fidèle de la fortune des agents publics

Un guide pour promouvoir la transparence des déclarations de patrimoine

Ivana M. Rossi
Laura Pop
Tammar Berger

Stolen Asset Recovery Initiative
The World Bank • UNODC

© 2019 Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement / Association pour le Développement International ou Banque Mondiale.
1818 H Street NW
Washington DC 20433
Téléphone : 202-473-1000
Internet : www.worldbank.org

Ce travail a été initialement publié par la Banque mondiale en anglais, sous le titre *Getting the Full Picture on Public Officials: A How-To Guide for Effective Financial Disclosure. Washington, DC, 2017*. En cas de divergence, la langue originale primera. Ce travail a été effectué par le personnel de la Banque Mondiale et enrichi de contributions externes. Les interprétations et conclusions exprimées dans ce livre ne reflètent pas nécessairement les vues des directeurs exécutifs de la Banque Mondiale ou des gouvernements qu'ils représentent.

La Banque Mondiale ne garantit pas l'exactitude des données contenues dans cet ouvrage. Les frontières, couleurs, dénominations, ainsi que toutes les autres informations figurant sur les cartes incluses dans cet ouvrage n'impliquent de la part de la Banque Mondiale aucun jugement au regard du statut légal de tel ou tel territoire, ou une quelconque reconnaissance ou acceptation de telles frontières.

Droits et permissions

Le contenu de cette publication fait l'objet d'un dépôt légal. La Banque Mondiale encourage la diffusion de son travail, ainsi tout ou partie de cette publication peut être reproduit pour des raisons non commerciales, si la source est mentionnée et le travail lui est entièrement attribué.

Toutes les demandes concernant les droits et licences, y compris les droits subsidiaires, doivent être adressées à: World Bank Publications, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA ; Fax: 202-522-2625 ; courriel: pubrights@worldbank.org.

Attribution—Merci de citer l'ouvrage comme suit: Ce travail a été initialement publié par la Banque Mondiale en anglais "Rossi, Ivana M., Laura Pop, and Tammar Berger. 2017. *Getting the Full Picture on Public Officials: A How-To Guide for Effective Financial Disclosure*. Stolen Asset Recovery (StAR) Series. Washington, DC. World Bank. © World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25735 License: CC BY 3.0 IGO." En cas de divergence, la langue originale primera.

Photo de couverture: la voiture et l'avion © istockphoto/Mark Evans ; la maison © istockphoto/Peter Zelei ; le puzzle de l'argent: © istockphoto. Aslan Alphan. Reuse requires permission.

Conception de la couverture: Debra Naylor, Naylor Design, Inc.

Table des matières

Avant-propos *xi*
Remerciements *xiii*
À propos des auteurs *xv*
Abréviations *xvii*
Glossaire *xix*

Introduction **1**
Notes 6
Références 7

1. Pourquoi les pays mettent-ils en œuvre un système de déclaration de patrimoine ? **9**
Tendances mondiales et régionales observées dans l'adoption de systèmes de déclarations 10
Quels sont les objectifs d'un système de déclaration ? 11
Accent sur le patrimoine illicite 12
Accent sur les conflits d'intérêts 12
Bases juridiques des systèmes de déclaration 14
Bases juridiques nationales 14
Conventions internationales et autres instruments 14
Les attentes: la clé non juridique pour des objectifs réalistes 17
Notes 18
Références 20

2. Qui doit effectuer une déclaration ? À quelle fréquence ? **21**
Qui doit effectuer une déclaration ? 21
Catégories d'agents visées 22
Mettre un nom : création et mise à jour d'une liste des déclarants 24
La taille est importante 25
Les membres de la famille 27
À quelle fréquence faut-il effectuer une déclaration ? 28
Notes 31
Références 31

3. Sur quoi doit porter la déclaration ? **33**
Qu'est-ce qui fait un bon formulaire de déclaration ? 34

Quelles catégories d'informations sont incluses dans les déclarations de patrimoine ? 37
Renseignements personnels 40
Déclaration des biens immobiliers et mobiliers 41
Déclaration des revenus 45
Déclaration des instruments financiers 46
Déclaration des relations d'affaires avec des établissements financiers (Comptes bancaires) 47
Déclaration du passif 47
Déclaration des espèces 47
Déclaration des intérêts 48
Déclaration des cadeaux 49
Bénéficiaire effectif 49
Notes 53
Références 54

4. Le processus de transmission 55
Les principaux éléments du processus de transmission 56
Le registre des déclarants 56
La communication avec le déclarant 58
Remplir et transmettre la déclaration 61
Assurer la conformité et le contrôle de la qualité 64
Collecte et gestion des données 65
Analyse et rapports 67
Déclaration en ligne et sur papier 68
Les défis de la transition vers la télétransmission 70
Notes 73
Références 73

5. La vérification des informations 75
Objectifs de la vérification 77
Méthodologie de vérification 79
Déterminer les déclarations à vérifier 79
Le processus de vérification 84
Que se passe-t-il en cas de détection d'irrégularités ? 86
Accès public et vérification 87
Coopération interinstitutions pour une vérification efficace 89
Recensement des sources d'information aux fins de vérification (au niveau national et à l'étranger) 89
Classer les sources d'information par ordre de priorité 90
Assurer une coopération interinstitutions efficace 92
Utilisation des outils électroniques dans le processus de vérification 94
Notes 97
Références 97

6. Pourquoi et comment fournir l'accès aux informations des déclarations **99**
Disponibilité publique des informations 100
Approches de la disponibilité publique 101
Quelles informations sont disponibles ? 102
Informations contenues dans les déclarations des agents publics 102
Partage des informations sur le système de déclaration 104
Partage des informations avec d'autres organismes et institutions 108
Partage des informations avec d'autres organismes gouvernementaux 108
Partage des informations avec des institutions étrangères et du secteur privé 110
Notes 113
Références 114

7. Comment les déclarations sont-elles utilisées pour l'application de la loi ? **115**
Section 1 : Application du système de déclaration 116
Relier les points 116
Qui est sanctionné ? 124
Coopération et coordination 124
Défis pour imposer des sanctions 125
Section 2 : Les déclarations en tant qu'élément d'un grand puzzle : En quoi les déclarations peuvent-elles soutenir la lutte générale contre la corruption et le recouvrement d'avoirs ? 127
L'enrichissement illicite 128
Le recouvrement d'avoirs 129
Notes 131

Annexe A. Données de l'échantillon 1 et de l'échantillon 2 **133**
Échantillon 1 : loi 133
Échantillon 2 : pratiques des organismes de déclaration 134
Notes 137
Références 137

Encadrés

I.1 Qui sommes nous ? 3
I.2 Un peu plus d'informations sur nos données 3
3.1 Cacher la vérité (et des appartements de luxe à New York), sans mentir 50
5.1 Vérification à l'étranger : coopération internationale et sources ouvertes 93

Figures

1.1 L'adoption de lois sur la déclaration de patrimoine a bondi au cours des trois dernières décennies 10

1.2 Les lois sur la déclaration de patrimoine sont plus répandues dans certaines régions 11
1.3 Les systèmes combinent des éléments des objectifs relatifs au patrimoine illicite et aux conflits d'intérêts 13
1.4 Instruments anti-corruption internationaux et adoption de lois relatives à la déclaration de patrimoines 16
2.1 Part des agents publics devant déclarer, par catégorie 22
2.2 Taille de la population de déclarants 26
2.3 Taille de la population de déclarants 24
2.4 Part des pays exigeant la déclaration des membres de la famille 27
2.5 Exigences en matière de fréquence de déclaration 29
3.1 Exemple de formulaire de déclaration, Revenus 34
3.2 Exemple de formulaire de déclaration, Demande imprécise de la valeur des biens 35
3.3 Trouver le bon équilibre dans le formulaire de déclaration 36
3.4 Profondeur et étendue des exigences relatives à la déclaration des instruments financiers (pays à revenu élevé de l'OCDE) 39
3.5 Part des pays exigeant chaque type d'information dans le formulaire de déclaration du déclarant 41
3.6 Valeur des biens 43
3.7 Acquisition des biens 44
3.8 Propriété des biens 44
4.1 Le processus de transmission 57
4.2 Exemple de pays : création et mise à jour d'une liste des déclarants 57
4.3 Méthodes préférées pour vérifier la conformité 58
4.4 Exemple de pays : la communication avec les déclarants 59
4.5 Comment les agents ont accès au formulaire de déclaration 61
4.6 Méthodes de transmission des déclarations 62
4.7 Méthodes de remplissage des déclarations 64
4.8 Le chemin de la conformité 65
4.9 Réalisation d'un processus de transmission optimal 66
4.10 La gestion et le transfert de données manuels sont toujours répandus, mais le transfert automatique prend de l'ampleur 67
5.1 La vérification du contenu des déclarations de patrimoine (en vertu de la loi) est particulièrement répandue en Amérique latine et dans les Caraïbes, et en Europe et en Asie centrale 76
5.2 La vérification de toutes les déclarations est l'approche la moins courante 80
5.3 À l'échelle mondiale, les contrôles de routine prévus par la loi sont plus fréquents que les contrôles inopinés 81
5.4 Les praticiens utilisent diverses méthodes pour effectuer la vérification 85
5.5 Dans de nombreux systèmes, la vérification se complète d'un accès public 87
5.6 Il y a encore de la marge pour développer la mise en œuvre de la vérification et de l'accès public 88
5.7 Sources d'information aux fins de vérification 90
5.8 Variables de classement par ordre de priorité 91
6.1 Peser les arguments de la disponibilité publique 100

6.2 Les informations déclarées sont publiquement disponibles en vertu de la loi, par région 102
6.3 Les informations déclarées sont publiquement disponibles en vertu de la loi, par catégorie de revenu du pays 103
6.4 Approches de l'accès public 104
6.5 Méthodes d'accès public aux informations des déclarations 106
6.6 Conditions de partage des informations déclarées avec d'autres institutions gouvernementales 109
6.7 Méthodes de partage des informations des déclarations avec des établissements bancaires en relation avec les procédures de diligence raisonnable relatives aux PPE 112
6.8 Partage des informations des déclarations avec des institutions publiques étrangères 112
7.1 Exemples de sanctions infligées aux agents publics 116
7.2 Exemples de sanctions pour non-conformité 118
7.3 Composantes des sanctions efficaces 120

Tableaux

3.1 Catégories d'informations figurant généralement sur les formulaires de déclaration 38
A.1 Pays de l'échantillon 1, par région 133
A.2 Pays de l'échantillon 1, par catégorie de revenu 134
A.3 Pays de l'échantillon 2, par région 136
A.4 Pays de l'échantillon 2, par catégorie de revenu 136

Avant-propos

En 2015, dans une série d'articles intitulée « Towers of Secrecy », le New York Times a révélé que beaucoup de biens immobiliers américains de grande valeur appartiennent de manière opaque à des personnes célèbres et proches du pouvoir politique du monde entier. L'organisation de lutte contre la corruption Transparency International a mené un exercice similaire au Royaume-Uni. Celui-ci a montré, notamment, que des appartements des quartiers londoniens exclusifs de Kensington et de Chelsea appartiennent à des sociétés écrans. Plus récemment, la divulgation d'informations provenant du cabinet d'avocats panaméen Mossack Fonseca et des Bahamas a révélé que beaucoup de personnes célèbres et politiquement influentes du monde entier possèdent des biens à travers des schémas si compliqués que leur contrôle de ces biens est quasiment invisible pour le monde extérieur. Aussi, le temps est venu d'examiner un certain nombre d'outils qui pourraient contribuer à éclairer les biens détenus par les personnes influentes. Le temps est venu de publier un ouvrage sur la déclaration de patrimoine – les règles définissant ce que les personnes au pouvoir devraient déclarer, à qui et comment, à propos des biens qu'elles possèdent et des intérêts qu'elles détiennent.

À l'heure actuelle, 161 pays ont mis en place des systèmes de déclaration de patrimoine. Depuis leur introduction initiale aux États-Unis suite à l'affaire du Watergate, ils sont devenus monnaie courante dans le monde entier. Cependant, bien que les règles soient connues, de nombreux praticiens luttent encore avec leurs subtilités et leur mise en œuvre dans les contextes socio-économiques, historiques et juridiques propres à leur pays. Les sources de conseils disponibles pour les aider sont rares. Cet ouvrage vise à combler ce vide et à fournir aux praticiens des scénarios pratiques à prendre en compte avant de décider d'un plan d'action particulier.

Il est divisé en courts chapitres qui traitent de chaque sujet et fournissent des conseils clairs sur les enjeux que les décideurs et les personnes participant à la mise en œuvre des obligations déclaratives devront prendre en compte avant de prendre une décision. Comment décider *qui* doit transmettre une déclaration ? Tous les fonctionnaires ? Uniquement les ministres ? Et qu'en est-il de leurs conjoints, de leurs enfants ou de leur famille élargie ? Et à quelle fréquence ? En ligne ou sur papier ? Et que déclarer exactement ? Tout ce qu'ils possèdent directement, ou aussi les appartements qu'ils possèdent de manière indirecte ? Voilà le genre de conseils pratiques que cet ouvrage vise à fournir.

À la Banque mondiale, nous considérons que les informations sur les intérêts et les biens de ceux qui exercent un pouvoir public constituent un élément essentiel de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption. Les systèmes de déclaration de patrimoine sont un volet essentiel de la transparence. Les seules sociétés qui mettent en place les contrôles du pouvoir nécessaires pour soutenir la croissance et le développement sont celles qui demandent à leurs dirigeants de fournir des informations complètes sur ce qu'ils possèdent et leurs intérêts, et qui sont en mesure d'amener les dirigeants à répondre de leurs actes en cas de lacunes ou d'omissions. De plus, l'information financière est très utile pour ceux qui mènent des enquêtes sur la corruption et le blanchiment de capitaux. Nous espérons que les praticiens trouveront dans cet ouvrage un outil utile pour orienter leurs décisions et, en fin de compte, pour aider leurs pays à établir des systèmes plus efficaces.

Gloria Grandolini
Directrice principale, Pôle mondial d'expertise Finances et marchés du Groupe de la Banque mondiale

Remerciements

Ce guide a été rédigé par une équipe de l'lnitiative pour le recouvrement des avoirs volés (StAR) et du Groupe de la Banque mondiale (GBM), composée d'Ivana M. Rossi, de Laura Pop et de Tammar Berger, sous la direction de Jean Pesme (ancien coordonnateur de StAR et responsable du pôle d'expertise Intégrité des marchés financiers, GBM). Ce guide s'appuie également sur les données relatives aux systèmes de déclaration de patrimoine recueillies au fil des années par une équipe du GBM, récemment composée de Catherine Greene, Tanya Blackburn et Gaukhar Larson, avec les contributions antérieures de Simeon Djankov, Elena Gasol-Ramos, Francesco Clementucci, Larisa Smirnova, Lina Sawaqed, Teymour Abdel-Aziz, Hania Dawood et Doina Cebotari.

L'équipe tient à exprimer sa reconnaissance pour l'orientation et les conseils experts prodigués par les pairs Oliver Stolpe (Chef de la Section de l'appui à la Conférence, Service de la lutte contre la corruption et la criminalité économique, Division des traités, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime [ONUDC]), Silviu Popa (Directeur adjoint, Agence nationale de l'intégrité de Roumanie), Marko Klasnja (Professeur adjoint, School of Foreign Service and Government Department, Université de Georgetown), Jana Kunikova (Spécialiste principale du secteur public, Pôle mondial d'expertise Gouvernance, GBM) et Alexandra Habershon (Coordinatrice de programme, Vice-présidence de la Banque mondiale chargée des questions d'intégrité) au cours du processus d'évaluation.

Emile Van der Does de Willebois (StAR/GBM), Lisa Bostwick (StAR/GBM), Nigel Bartlett (StAR/GBM), Stuart Yikona (GBM), Elsa Gopala Krishnan (StAR/ONUDC) et Emily Adeleke (GBM) ont également partagé généreusement leurs conseils et leur expérience dans le cadre de ce guide. Ladan Cherenegar et Liudmila Uvarova ont apporté leur soutien à différents stades du projet.

L'équipe tient à remercier Gloria Grandolini (Directrice principale, Pôle mondial d'expertise Finances et marchés, GBM), Alfonso Garcia Mora (Directeur, Pôle mondial d'expertise Finances et marchés) et notre actuel responsable de pôle mondial d'expertise, Yira Mascaró (Intégrité des marchés financiers/StAR, GBM) pour leur soutien dans la réalisation de ce projet.

Enfin, l'équipe adresse sa reconnaissance à tous les praticiens du domaine de la déclaration de patrimoine qui ont interagi et travaillé ardemment avec l'équipe au fil des ans et qui ont contribué de façon inestimable à ce guide.

À propos des auteurs

Ivana M. Rossi est spécialiste principale du secteur financier au sein de l'équipe Intégration des marchés financiers/Initiative StAR de la Banque mondiale. Elle a dirigé les travaux sur la déclaration de patrimoine des agents publics depuis 2009, en fournissant une assistance technique adaptée aux pays, en améliorant l'échange de connaissances aux niveaux régional et mondial, en développant la recherche et en contribuant aux débats internationaux sur les politiques de déclaration, comme au sein du Groupe de travail de lutte contre la corruption du G20 et du Partenariat pour un gouvernement transparent. Ses travaux favorisent l'innovation et les synergies avec les domaines relatifs à la lutte contre le blanchiment de capitaux et au recouvrement des avoirs. Elle est l'auteur du document de travail « Using Asset Disclosure for Identifying Politically Exposed Persons » (Banque mondiale) et d'autres travaux analytiques, comme la Bibliothèque des lois relatives à la déclaration de patrimoine, des articles et des blogs. Avant d'entrer à la Banque mondiale en 2006, elle a participé à différentes initiatives liées à la transparence et aux réformes du secteur public au sein d'organisations internationales, ainsi que dans le secteur de la société civile en Argentine.

Laura Pop est spécialiste principale du secteur financier au sein de l'équipe Intégration des marchés financiers/Initiative StAR de la Banque mondiale. Depuis son entrée à la Banque mondiale en 2009, elle a fournit des services consultatifs sur divers domaines touchant à la déclaration de patrimoine (amélioration du cadre juridique, passage de la déclaration papier à la déclaration électronique, augmentation de l'efficacité de la vérification, mise en œuvre du concept de propriété effective dans les déclarations, et établissement d'une coopération interagences, en particulier avec les institutions de lutte contre le blanchiment de capitaux) à plus de 20 pays du monde entier. Elle est coauteur du document de travail « Using Asset Disclosure for Identifying Politically Exposed Persons » (Banque mondiale). Elle a conçu et travaillé sur le contenu de la Bibliothèque des lois relatives à la déclaration de patrimoine, la première collection de lois et règlements sur la déclaration de 176 États. Elle participe également à des programmes liés au recouvrement des avoirs, à la lutte contre le blanchiment de capitaux et à l'inclusion/l'intégrité financière. Elle est titulaire d'une licence de l'Université de Princeton et d'une maîtrise de l'Université de Harvard.

Tammar Berger est consultante auprès de l'Initiative StAR, où elle se penche sur les efforts en matière de lutte contre la corruption et de recouvrement d'avoirs. Elle a également travaillé au sein du pôle mondial d'expertise Gouvernance et gestion du secteur

public de la Banque mondiale sur les mécanismes de transparence et de responsabilisation. Elle est titulaire d'un doctorat en droit de Georgetown University Law Center et d'une maîtrise en relations internationales de Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, de l'Université Johns Hopkins.

Abréviations

APEC	Coopération économique Asie-Pacifique
BC/FT	Blanchiment de capitaux et financement du terrorisme
CIACC	Convention interaméricaine contre la corruption
CNUCC	Convention des Nations Unies contre la corruption
CRF	Cellule de renseignements financiers
CUAPLC	Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption
GAFI	Groupe d'action financière
G20	Groupe des Vingt
LBC/FT	Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorismem
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
PPE	Personne politiquement exposée
RH	Ressources humaines
S&E	Suivi et évaluation
StAR	Initiative pour le recouvrement des avoirs volés (Banque mondiale et ONUDC) (Stolen Asset Recovery Initiative)

Glossaire

Bénéficiaire effectif : «L 'expression bénéficiaire effectif désigne la ou les personnes physiques qui en dernier lieu possèdent ou contrôlent la structure juridique ou jouissent des avoirs de cette dernière et/ou la personne physique pour le compte de laquelle une opération est effectuée. Sont également comprises les personnes qui exercent en dernier lieu un contrôle effectif sur une personne morale ou une construction juridique. » (GAFI 2012).

Cellule de renseignements financiers : « Agence centrale nationale chargée de recevoir (et, si possible, de demander), d'analyser et de diffuser aux autorités compétentes des informations financières: i) concernant des avoirs suspects d'être des produits du crime ou des sources de financement du terrorisme ii) exigées par des dispositions nationales législatives ou réglementaires dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. »[1]

Conflit d'intérêts : Une situation qui risque de compromettre l'impartialité d'un agent public en raison d'intérêts personnels contraires à l'intérêt public.

Conformité : L'accomplissement par les agents publics de leurs obligations en matière de déclaration établies par la loi.

Déclaration de patrimoine : Un mécanisme par lequel un agent public doit présenter périodiquement des informations sur ses revenus, ses biens, son passif et/ou ses intérêts. Appelé également *déclaration de situation financière, déclaration de revenus et de patrimoine*, *déclaration de situation patrimoniale,* et *déclaration d'intérêts.*

Enrichissement illicite : « Une augmentation substantielle du patrimoine d'un agent public que celui-ci ne peut raisonnablement se justifier par rapport à ses revenus légitimes. » (ONU 2004, article 20).

Entraide judiciaire : « Le processus par lequel les États recherchent et fournissent une aide pour recueillir des informations, des renseignements et des éléments de preuve dans le cadre d'enquêtes ; pour mettre en œuvre des mesures provisoires ; et pour exécuter des ordonnances et jugements d'États étrangers » (Brun et autres 2011, 251).

Informations de source ouverte : Données qui peuvent être obtenues à partir de ressources accessibles au public.

Liste des déclarants : Document créé par un organisme de déclaration de patrimoine qui indique les fonctions soumises aux obligations déclaratives et qui est rempli avec les noms des agents exerçant ces fonctions.

Organisme de déclaration de patrimoine : Une entité gouvernementale chargée de gérer le système de déclaration de patrimoine. La gestion des déclarations peut être centralisée au sein d'un organisme unique ou décentralisé. Selon la conception du système et ses objectifs, l'organisme peut être indépendant ou agir dans le cadre de l'une des trois branches du pouvoir.

Personne politiquement exposée : « Les personnes qui exercent ou ont exercé d'importantes fonctions publiques, les membres de leur famille et leurs proches collaborateurs » (GAFI 2012).

Recommandations du GAFI : Les normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération adoptées par le Groupe d'action financière en février 2012 et mises à jour en 2013 et 2014. Les normes établissent un cadre global de mesures à mettre en œuvre par les pays signataires afin de lutter contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et le financement de la prolifération des armes de destruction massive.

Transmission : Le processus par lequel l'agent public présente à l'organisme de déclaration de patrimoine toutes les informations demandées. Il comprend la transmission des formulaires de déclaration de patrimoine et implique également le contrôle préliminaire des informations reçues, la gestion ou le transfert de données et la communication avec les déclarants.

Vérification : Le processus de contrôle et d'analyse des informations déclarées. Cela peut comprendre différents types d'actions comme la surveillance, l'examen, l'inspection et l'audit. Selon la conception du système, la vérification peut être un processus à une seule étape (comme le contrôle de la cohérence interne) ou à plusieurs étapes (ce qui peut inclure le contrôle de la cohérence interne, l'analyse des écarts entre les années, voire la comparaison des données déclarées par rapport à des sources extérieures d'information).

Remarque

1. Définition adoptée lors de la réunion plénière du groupe Egmont à Rome (Italie) en novembre 1996 et modifiée lors de la réunion plénière du groupe Egmont à Guernesey (Royaume-Uni) en juin 2004.

Références

Brun, J.-P., L. Gray, C. Scott, et K. M. Stephenson. 2011. *Manuel de recouvrement des biens mal acquis : Un guide pour les praticiens*. Washington, DC : Banque mondiale.

GAFI (Groupe d'action financière). 2012. *Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération*. Paris : GAFI. http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommandations.pdf.

ONU (Organisation des Nations Unies). 2004. *Convention des Nations Unies contre la corruption*. 2004. New York : ONU. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50027_F.pdf

Introduction

Au moment de son décès en 2012, Bingu wa Mutharika, ancien président du Malawi, aurait amassé un patrimoine de 120 millions de dollars. D'après les dossiers publics, lorsque Mutharika a pris ses fonctions en 2004, il a déclaré un patrimoine personnel d'un montant de 35 000 dollars américains (Mtika 2015). Jérôme Cahuzac, ancien ministre du budget de la France, a admis avoir menti non seulement à l'administration fiscale, mais aussi dans sa déclaration de patrimoine, au sujet des comptes bancaires détenus en Suisse et à Singapour, où il a caché au moins 600 000 euros (Bamat et Oberti 2013 ; Reuters 2013). L'ancienne présidente de l'Argentine, Cristina Fernández de Kirchner, et son défunt mari, l'ancien président Néstor Kirchner, ont été au pouvoir pendant 12 ans ; selon leurs déclarations de patrimoine, leur patrimoine est passé de 7 millions de pesos argentins à 64 millions de pesos argentins au cours de cette période (Ruiz et Jastreblansky 2015).

Une recherche rapide sur Internet suffit pour trouver des histoires du même genre à travers le monde. Si les allégations diffèrent, le fil conducteur est la transmission des déclarations de patrimoine par les agents publics. *Déclaration de patrimoine, déclaration de situation financière, déclaration de revenus et de patrimoine, déclaration de situation patrimoniale, et déclaration d'intérêts* – malgré les variations de nom[1], tous ces mécanismes sont liés par un principe commun et simple : un agent public doit transmettre périodiquement des informations sur ses revenus, ses biens, son passif et ses intérêts.

Intégrés dans plusieurs conventions internationales, y compris la Convention des Nations Unies contre la corruption, les systèmes de déclaration de patrimoine s'étendent à toutes les régions du monde et sont reconnus comme un outil essentiel de la lutte contre la corruption et de la promotion de la transparence.

Ce sujet[2] a déjà fait coulé beaucoup d'encre, alors pourquoi une nouvelle publication ? Parce qu'il y a beaucoup à dire sur la déclaration et sa mise en œuvre pratique. Nous estimons que les mécanismes de déclaration sont sous-estimés et sous-utilisés. Un système de déclaration efficace peut jouer un rôle central dans la promotion de la transparence, de la responsabilisation, de l'intégrité et de la déontologie dans le secteur public, tout en servant de lien fondamental dans la lutte globale contre la corruption. En voici quelques exemples :

- Lorsqu'un agent public ne craint pas de montrer à tous que ses biens et ses intérêts ont été gagnés en toute légalité et ne présentent aucun risque de conflit d'intérêts, le système favorise *une culture de l'intégrité* et *inspire la confiance dans le secteur public*.
- Lorsqu'un formulaire de déclaration devient un moyen de fournir une orientation aux agents publics sur la manière d'éviter les conflits d'intérêts, le système de déclaration *encourage la déontologie*.

- Lorsqu'un agent public sait que les déclarations sont systématiquement examinées et que les actes de corruption pourraient être exposés, le système peut dissuader les mauvaises conduites et améliorer la prévention de la corruption.
- Lorsque les médias dénoncent un agent public pour une déclaration inexacte, le système *favorise la responsabilisation*. Et lorsque les autorités examinent officiellement ces dénonciations, les déclarations deviennent une *source d'information pour une enquête* et, potentiellement, *des éléments de preuve*.
- Lorsqu'une déclaration est utilisée pour identifier des personnes politiquement exposées ou pour fournir des *informations précieuses pour d'autres infractions*, elle peut *soutenir les efforts de lutte contre le blanchiment de capitaux ou de recouvrement d'avoirs*, qui vont bien au-delà de l'objectif initial de la déclaration.

En tant que moyen de ces différentes fins, les déclarations méritent une attention accrue. Un regard plus attentif est également opportun, parce que de nombreux pays ont récemment intensifié la mise en œuvre des régimes de déclaration, et il existe de nombreuses nouvelles expériences à prendre en compte à l'heure de dresser un bilan. Le potentiel d'utilisation des déclarations pour lutter contre la corruption augmente en parallèle avec l'intégration des nouvelles technologies et améliorations en coordination avec d'autres domaines. Ce guide vise à saisir cette dynamique et à s'y inscrire, tout en aidant les pays à utiliser pleinement cet outil. Le guide a également pour objectif d'aider les praticiens des pays qui se lancent dans la mise en place d'un nouveau système de déclaration de patrimoine, ainsi que ceux des pays qui cherchent à améliorer ou accroître l'efficacité de leurs systèmes existants. En outre, ce guide pourrait être utile à la société civile et aux personnes effectuant des travaux de recherche universitaire.

La clé pour réaliser pleinement le potentiel d'une simple déclaration consiste à créer un système de déclaration *efficace*. Tout d'abord, explicitons le terme *système de déclaration de patrimoine*. Il désigne l'ensemble du processus de déclaration des biens et des intérêts, du formulaire vierge à la transmission, à la vérification et aux sanctions. Chaque étape constitue une partie nécessaire et intégrante d'un système efficace. Alors, en quoi un système de déclaration est-il efficace ? C'est la question à laquelle ce guide a pour ambition de répondre. Mais, attention, il y a peut-être plusieurs réponses.

En répondant à cette question, nous visons à atteindre deux objectifs. Le premier consiste à soutenir les décisions des praticiens en matière de politiques et d'opérations et à contribuer à *une plus grande efficacité* de leur travail. Le deuxième consiste à éclairer le dialogue international sur les *bonnes pratiques et les principes* en matière de déclaration élaborés au cours des dernières années[3].

Pour analyser l'efficacité des systèmes de déclaration, nous utilisons deux approches complémentaires, l'une descriptive et l'autre analytique. L'approche descriptive se penche sur les systèmes de déclaration qui sont déjà en place. Cela implique d'examiner la façon dont les pays ont conçu et mis en œuvre leurs systèmes actuels. Pour cela, nous avons rassemblé deux séries de données (voir encadré I.2.) La première couvre les dispositions en matière de déclaration de 176 pays, en mettant l'accent sur les exigences juridiques fondamentales de chaque système. La seconde évalue les pratiques les plus

ENCADRÉ I.1 Qui sommes-nous ?

L'Initiative pour le recouvrement des avoirs volés (StAR) est un partenariat entre le Groupe de la Banque mondiale et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime qui soutient les efforts internationaux visant à éliminer les refuges pour les fonds liés à la corruption. StAR travaille avec les pays en développement et les centres financiers pour prévenir le blanchiment du produit de la corruption et pour faciliter la restitution plus systématique et rapide des avoirs volés. StAR collabore sur ce sujet avec l'équipe de l'Intégrité des marchés financiers du Groupe de la Banque mondiale. L'équipe de l'Intégrité des marchés financiers travaille sur la déclaration de patrimoine depuis 2007, en analysant la déclaration des agents publics à travers le monde et en produisant des données détaillées concernant 176 pays. Nous fournissons une assistance technique aux pays dotés de systèmes de déclaration de patrimoine émergents et établis et nous avons aidé plus de 30 pays à ce jour. Nous élaborons et fournissons des produits qui visent à sensibiliser et à enrichir les connaissances. Nous mettons l'accent sur l'innovation et la détermination des synergies avec le blanchiment de capitaux et le recouvrement d'avoirs, organisons des événements internationaux dans cinq régions, et éclairons le dialogue international sur ce sujet, y compris avec le Groupe de travail de lutte contre la corruption du G20 et le Partenariat pour un gouvernement transparent. Pour plus d'informations sur notre travail, veuillez consulter http://star.worldbank.org/star/ et http://www.worldbank.org/en/topic/financialmarketintegrity/brief/financial-disclosure. http://star.worldbank.org/star/http://www.worldbank.org/en/topic/financialmarketintegrity/brief/financial-disclosure

ENCADRÉ I.2 Un peu plus d'informations sur nos données

Ce guide s'appuie sur les données recueillies par la Banque mondiale depuis 2007 sur la législation et le fonctionnement des systèmes de déclaration à travers le monde. Les données collectées relatives à 176 États portent sur le cadre juridique qui sous-tend les systèmes de déclaration et les principales caractéristiques de ces systèmes (par exemple, les agents soumis aux obligations déclaratives, le contenu du formulaire de déclaration, l'organisme chargé de la surveillance du contenu des déclarations, les sanctions en cas d'absence de déclaration ou de transmission d'informations inexactes, etc.). Selon notre recherche, sur les 176 pays composant l'échantillon, 161 sont dotés d'un système de déclaration.

Ces données sont complétées par un plus petit échantillon, couvrant 52 pays, qui porte sur les pratiques des agences de déclaration. Les principaux sujets couverts par la recherche sont les procédures de collecte des déclarations de patrimoine, l'utilisation de la technologie pour la transmission et la surveillance des déclarations, l'accès aux informations déclarées par le public et par les entités du secteur public, et l'approche adoptée à l'égard de la surveillance du contenu des déclarations.

Les pays composant le plus petit échantillon ont été choisis parmi ceux qui, selon la recherche, disposent de systèmes de déclaration mieux établis. En outre, nous nous sommes intéressés aux pays dont les expériences fournissent des données

(suite page suivante)

ENCADRÉ I.2 *(suite)*

concernant plusieurs problèmes de mise en œuvre, tout en maintenant un équilibre régional. Enfin, nous avons sélectionné les systèmes de déclaration dont les expériences sont susceptibles de fournir des informations précieuses pour déterminer les tendances et l'innovation en matière de mise en œuvre de la déclaration de patrimoine.

Pour en savoir plus sur notre méthodologie de collecte de données, et pour obtenir la liste complète des pays couverts par notre échantillon, veuillez consulter l'annexe A.

courantes de 52 pays, en se concentrant sur la mise en œuvre[4]. En d'autres termes, une série de données examine les enjeux sur le plan juridique, tandis que l'autre s'intéresse à la pratique[5] (voir encadré I.2).

La deuxième approche analyse les leçons tirées du travail de l'Initiative pour le recouvrement des avoirs volés (StAR) lors de la prestation d'une assistance technique à des pays du monde entier visant à renforcer leurs systèmes de déclaration (voir encadré I.1). Nous avons cerné les principaux défis rencontrés de manière constante dans l'ensemble des régions, de l'Asie aux Amériques et de l'Europe à l'Afrique. Bien que les capacités, les ressources, les objectifs, les priorités et les cadres juridiques et politiques diffèrent considérablement, nous avons cerné les leçons cohérentes et les bonnes pratiques relatives à la mise en œuvre de systèmes de déclaration de patrimoine efficaces.

Comme pour tout type de système, l'efficacité de la déclaration de patrimoine dépend de chacune de ses composantes. Elles sont toutes interdépendantes et jouent un rôle fondamental dans la réussite de l'ensemble. Ce guide se divise donc en chapitres, qui abordent chacun un aspect essentiel des systèmes de déclaration de patrimoine. Le guide ne fournit pas de réponses standard ou de pratiques exemplaires uniques. Cependant, tous les systèmes font face à des défis communs et doivent répondre à des questions fondamentales similaires. Chaque chapitre se consacre donc à un point fondamental, qui doit être abordé pour assurer une mise en œuvre efficace d'un système de déclaration.

Bien qu'il donne des informations sur les systèmes juridiques existants, le guide ne se concentre pas sur la rédaction de la législation. La plupart des pays disposent déjà d'une législation en matière de déclaration. L'introduction d'amendements ou d'une nouvelle législation peut être une tâche difficile et longue, et dans certains cas, politiquement impossible. Nous estimons qu'une meilleure compréhension de ce qui constitue une mise en œuvre efficace apportera une contribution précieuse au travail quotidien et à l'adoption ultérieure de dispositions mieux éclairées. Les expériences des autres aideront les lecteurs à éviter d'intégrer des erreurs courantes dans leurs systèmes. Notre objectif est que, au moment venu, les leçons tirées de la mise en œuvre des systèmes de déclaration contribuent à la rédaction de lois plus rigoureuses.

Le premier chapitre aborde les *raisons* pour lesquelles les pays ont besoin de se doter de systèmes de déclaration de patrimoine et les objectifs habituellement poursuivis. Le deuxième chapitre se penche sur les *personnes* qui doivent déclarer et la fréquence des déclarations. Le troisième chapitre examine le *contenu* des informations à déclarer par les agents publics. Le quatrième chapitre étudie *la façon et les moyens* de transmettre les déclarations et l'endroit où le faire. Le cinquième chapitre traite du *contrôle des informations* transmises dans les déclarations. Le sixième chapitre examine *l'accès public* au contenu des déclarations ainsi que *l'échange d'informations*. Le dernier chapitre décrit les types de *sanctions* liés à la déclaration et le rôle des déclarations de patrimoine dans le soutien des enquêtes menées et des poursuites engagées dans les affaires de corruption. Veuillez noter que chaque chapitre peut être lu en séquence ou indépendamment.

En lisant ce guide, vous remarquerez peut-être que certains sujets importants ne sont pas traités de manière exhaustive. Aussi, vous êtes invité à prendre en compte plusieurs mises en garde lors de la lecture de ce guide. La première concerne la volonté politique. La mise en œuvre de chaque étape du système de déclaration de patrimoine exige un certain niveau de volonté politique. La volonté politique est un élément insaisissable qui est à la fois difficile à atteindre et à quantifier. Cela dit, il est possible de travailler dans les limites fixées par différents niveaux de volonté politique. En reconnaissant que oui, on peut faire avancer les choses même dans un système imparfait.

Une autre mise en garde qui doit être soulignée est la nécessité de gérer les attentes. Bien que ce guide traite longuement de l'impact potentiellement conséquent des systèmes de déclaration, il est important de noter que : a) les données relatives à l'ampleur de l'impact des déclarations sur la lutte contre la corruption et l'accroissement de la responsabilisation restent limitées, et b) l'impact des déclarations est limité par le contexte de fonctionnement du système. La mise en place d'un système de déclaration dans un pays où la volonté politique est limitée, la corruption est répandue, les systèmes fiscaux sont dysfonctionnels, ou l'application de la loi est faible ne résoudra pas automatiquement ces problèmes. Ce ne sera pas une solution miracle. Cependant, un système de déclaration de patrimoine bien conçu et opérationnel peut être une étape dans la bonne direction et constituer un élément important du système global d'intégrité et de lutte contre la corruption d'un pays.

Une troisième mise en garde concerne les objectifs du système de déclaration. Bien que ce guide traite à la fois des systèmes qui visent à détecter les patrimoines illicites et des systèmes qui cherchent à relever, gérer et sanctionner les conflits d'intérêts, l'accent est mis davantage sur les premiers. Cela reflète simplement notre expérience, et ne signifie pas pour autant que les conflits d'intérêts sont moins importants. Nous avons constaté que, dans de nombreux pays qui n'appartiennent pas à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la législation ou la réglementation sur les conflits d'intérêts est limitée ou absente. Lorsque ces lois existent, le plus souvent, la mise en œuvre ne fait que commencer ou est à la traîne. Aussi, pour de nombreux aspects des systèmes de gestion des conflits d'intérêts en dehors des pays de l'OCDE, il est trop tôt pour cerner les tendances et discuter des enseignements tirés. Étant donné

qu'il s'agit d'un domaine qui suscite de plus en plus d'intérêt, nous prévoyons d'être en mesure de fournir une couverture plus complète des pratiques en matière de conflits d'intérêts dans une future publication.

Ce guide ne comprend pas non plus une discussion approfondie du rôle du suivi et de l'évaluation dans les systèmes de déclaration. Cela est dû au manque d'expériences disponibles sur ce sujet. La plupart des institutions de déclaration continuent de se consacrer à la construction des éléments fondamentaux du système et à la mise en œuvre des fonctions opérationnelles de base. Cependant, il existe de bonnes pratiques émergentes dans ce domaine, comme surveiller le suivi des constatations relatives aux déclarations de patrimoine, et le nombre et le nom des agents qui font une déclaration et de ceux qui omettent de le faire. Même si nous ne consacrons pas un chapitre ou une section à ce sujet, nous ferons observer ici que le suivi et l'évaluation peuvent et doivent être inclus lors de la mise en place d'un système de déclaration de patrimoine efficace, car ils fournissent la rétroaction nécessaire pour éclairer les changements à apporter aux politiques. En outre, ils peuvent fournir des données empiriques sur ce qui fait l'efficacité d'un système de déclaration, ce qui manque encore à l'échelle internationale. Ainsi, en incluant le suivi et de l'évaluation dans la conception des systèmes de déclaration, on peut non seulement contribuer grandement à accroître l'efficacité du système de déclaration lui-même, mais aussi renforcer le rôle de la déclaration dans la lutte contre la corruption et dans la promotion de la transparence et de la responsabilisation.

Une dernière mise en garde relative à ce guide a trait aux liens sous-jacents de la déclaration de patrimoine, du recouvrement d'avoirs et de la lutte mondiale contre la corruption. Bien qu'il ne soit que peu exploité, le rôle potentiel des systèmes de déclaration de patrimoine dans ce contexte plus vaste est important. Nous espérons que ce guide contribuera à favoriser la mise en place de systèmes de déclaration plus solides, ce qui pourrait, à son tour, ouvrir la voie à la réalisation de ce potentiel.

Notes

1. Veuillez noter que ces termes sont utilisés comme synonymes dans ce guide.
2. Voir, par exemple, Djankov et autres (2010), OCDE (2011) et StAR (2012).
3. Pour plus d'informations, consultez le chapitre 1 de ce guide.
4. Pour en savoir plus sur cet ensemble de données, veuillez vous reporter à l'annexe A.
5. Veuillez noter que les ensembles de données résultant de nos exercices de collecte de données ne sont pas publics, car nous souhaitons fournir des informations *agrégées* sur la déclaration de patrimoine. Cependant, toutes les lois consultées au cours de notre recherche sont disponibles sur www.worldbank.org/fpd/financialdisclosure/lawlibrary.

Références

Bamat, J., et C. Oberti. 2013. « French Politicians Rush to Reveal Their Assets. » *France 24*, 9 avril. http://www.france24.com/en/20130409-france-politicians-assets-disclosure-tax-fraud-scandal-hollande-socialist.

Brun, J.-P., L. Gray, C. Scott, et K. M. Stephenson. 2011. *Manuel de recouvrement des biens mal acquis: Un guide pour les praticiens*. Washington, DC : Banque mondiale.

Djankov, S., R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes et A. Shleifer. 2010. « Disclosure By Politicians. » *American Economic Journal : Applied Economics* 2 (avril) : 179–209.

GAFI (Groupe d'action financière). 2012. *Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération*. Paris: GAFI. http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/Recommandations%20GAFI%20-%20f%C3%A9vrier%202017.pdf._Recommendations.pdf.

Mtika, C. 2015. « Malawi President's Assets Open for Inspection. » *African Independent*, 16 décembre. http://www.africanindy.com/business/malawi-presidents-assets-open-for-inspection-1465353.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 2011. *Asset Declarations for Public Officials : A Tool to Prevent Corruption*. Paris: OCDE.

Reuters. 2013. « France to Publish Ministers' Assets As Scandal Deepens. » *Chicago Tribune*, 8 avril. http://articles.chicagotribune.com/2013-04-08/news/sns-rt-us-france-ministerbre9370kq-20130408_1_bank-account-jerome-cahuzac-president-francois-hollande.

Ruiz, I. et M. Jastreblanksy. 2015. « El crecimiento de la fortuna de los Kirchner: de 7 a 100 millones. » *La Nacion*, 8 mars. http://www.lanacion.com.ar/1852228-el-crecimiento-de-la-fortuna-de-los-kirchner-de-7-a-100-millones.

StAR (Stolen Asset Recovery Initiative). 2012. *Public Office, Private Interests : Accountability through Income and Asset Disclosure*. Washington, DC : Banque mondiale.

ONU (Organisation des Nations Unies). 2004. *Convention des Nations Unies contre la corruption*. New York: ONU. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications//08-50027_F.pdf

1. Pourquoi les pays mettent-ils en œuvre un système de déclaration de patrimoine ?

Lorsque nous avons demandé à un ancien agent public d'un pays d'Amérique latine pourquoi ce pays avait décidé de créer un système de déclaration de patrimoine avant le début du siècle, sa réponse fut claire : respecter la Convention interaméricaine contre la corruption de 1996. Un scandale impliquant un ancien ministre du budget français et ses comptes bancaires suisses cachés ont déclenché une modification de grande ampleur des lois sur la transparence de la France en 2013. En 2014, en Ukraine, la restructuration du cadre anti-corruption du pays s'est inscrite en réponse directe au niveau élevé de corruption du régime de Yanukovych. En Roumanie, une révision du système de déclaration était nécessaire pour démontrer l'attachement à la lutte contre la corruption et surmonter le plus grand obstacle à l'adhésion du pays à l'Union européenne.

Comme l'illustrent ces exemples, les pays ont des motivations diverses pour établir ou renforcer les systèmes de déclaration de patrimoine : d'abord : a) aider à détecter et à prévenir les comportements corrompus, peut-être en réponse à des scandales impliquant des hauts fonctionnaires, et b) renforcer la confiance du public dans l'intégrité d'un gouvernement ayant des antécédents douteux. Un système de déclaration de patrimoine peut également viser à créer un climat d'intégrité dans la fonction publique, à prévenir l'abus de pouvoir dans le cadre d'une nouvelle administration politique ou simplement à renforcer le respect des obligations internationales ou l'éligibilité à participer à certaines instances internationales.

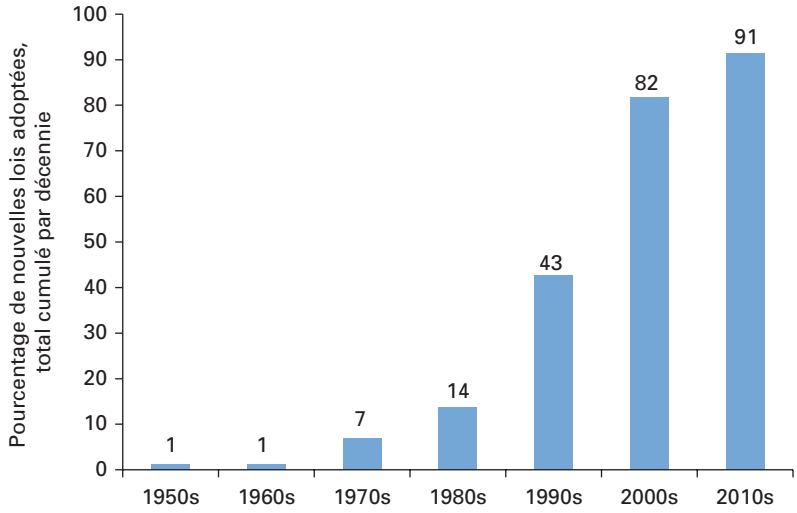
La prise de conscience de l'importance de la déclaration de patrimoine augmente, mais qu'est-ce qui suscite cet intérêt ? Pourquoi les organismes internationaux tels que le Groupe des 20 (G20) renforcent-ils leurs exigences dans la mise en œuvre de ces systèmes ? Qu'est-ce qui motive un nombre croissant de gouvernements à mettre en œuvre les pratiques de déclaration ? Les pays ont des raisons différentes d'élaborer des systèmes de déclaration de patrimoine, mais, bien que l'on dispose à ce jour de peu d'éléments pour déterminer l'incidence d'un système efficace, les liens avec les objectifs généraux de développement, comme la promotion de l'intégrité dans la fonction publique et le renforcement de la lutte contre la corruption, sont à la fois évidents et importants.

Indépendamment de la raison d'être de la mise en œuvre ou du renforcement d'un système de déclaration de patrimoine, il est important de garder à l'esprit que cela ouvre la possibilité de construire un outil puissant. Mais tous les systèmes ne sont pas construits de la même manière ; en effet, la diversité des systèmes de déclaration de patrimoine reflète leurs multiples utilisations et objectifs. Le but de ce chapitre est d'examiner de plus près ces différentes approches.

Tendances mondiales et régionales observées dans l'adoption de systèmes de déclaration

Les cadres de déclaration de patrimoine ne sont pas nouveaux. Ils ont commencé à apparaître dans les années 1950 et ont progressé lentement dans les années 1970 à la suite du scandale de corruption du Watergate aux États-Unis[1]. En ce qui concerne les conflits d'intérêts éventuels, de plus en plus de pays ont commencé à promulguer des lois obligeant les agents publics à déclarer leur patrimoine, y compris les informations relatives aux biens, aux revenus et au passif. Après des années de croissance modeste, l'adoption de lois relatives à la déclaration de patrimoine a augmenté au niveau mondial au cours des trois dernières décennies (figure 1.1). La Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) a dynamisé les efforts en 2003 en intégrant la déclaration de patrimoine dans ses mécanismes de renforcement de la transparence[2], à l'instar d'autres instruments régionaux et internationaux visant à lutter contre les défis mondiaux de la corruption[3].

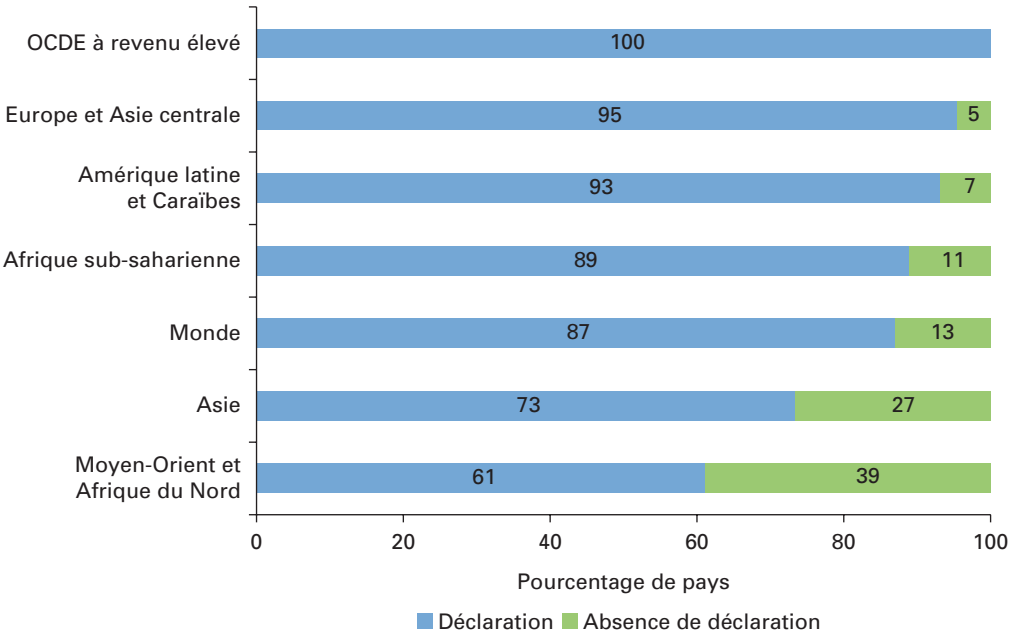
FIGURE 1.1 L'adoption de lois sur la déclaration de patrimoine a bondi au cours des trois dernières décennies



Remarque : Pourcentages approximatifs basés sur l'analyse de 158 pays dotés de systèmes de déclaration.

Bien que le développement des systèmes de déclaration de patrimoine soit mondial et généralisé, certaines régions avancent plus rapidement que d'autres. Les tendances de développement sont souvent dictées par l'intensité de l'engagement national à donner la priorité aux mesures de lutte contre la corruption (y compris les systèmes de déclaration de patrimoine), le niveau de déclaration dans les pays voisins et la disponibilité de lignes directrices ou d'instruments régionaux. Par exemple, 93% des pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont mis en place des lois relatives à la déclaration de patrimoine ; ce pourcentage tombe à 73 % en Asie et à 61 % au Moyen-Orient et en Afrique du Nord (figure 1.2).

FIGURE 1.2 Les lois relatives à la déclaration de patrimoine sont plus répandues dans certaines régions



Remarque : OCDE= Organisation de coopération et de développement économiques. Pourcentages approximatifs basés sur l'analyse de 176 pays.

L'adoption et la mise en œuvre de systèmes de déclaration de patrimoine continuent de se développer ; rien qu'au cours de la dernière année, une poignée de pays ont ajouté ou réformé des lois relatives à la déclaration de patrimoine[4]. Malgré le nombre croissant de pays dotés de lois relatives à la déclaration et le rôle accru que joue la déclaration dans les efforts de lutte contre la corruption, il est important de noter que les dispositions relatives à la déclaration de patrimoine ne se traduisent pas toujours par des systèmes efficaces. La mise en œuvre des lois relatives à la déclaration de patrimoine est souvent retardée, inefficace voire inexistante, laissant un écart important entre les systèmes « en droit » et « en pratique ». Pour combler cet écart, la mise en œuvre des lois relatives à la déclaration de patrimoine devrait toujours prendre l'objectif global du système comme point de départ.

Il est important de noter que les dispositions de déclaration de patrimoine n'ont pas toujours donné lieu à des systèmes efficaces.

Quels sont les objectifs d'un système de déclaration ?

L'objectif sous-jacent de nombreux systèmes de déclaration de patrimoine est de favoriser la création d'une culture de l'intégrité, ainsi définie par la CNUCC :

> Les organismes publics doivent également, à titre de principe général, créer un climat tel que la prestation des services publics soit transparente et impartiale, qu'il soit notoire que le fait de proposer et d'accepter des invitations et des dons n'est pas encouragé et que les intérêts personnels ou autres n'influent pas sur les actes et les décisions de caractère officiel. (ONUDC 2009, 25)[5]

Les objectifs immédiats de la déclaration de patrimoine sont propres à chaque pays ; aussi, chaque système est conçu différemment. Des différences sont perceptibles dans tous les domaines, des personnes visées par la déclaration au type d'informations demandées, en passant par l'utilisation de ces informations et même l'organisme chargé de la gestion du système.

Accent sur le patrimoine illicite

Les pays qui visent à prévenir la corruption et à mener des enquêtes et des poursuites dans ce domaine se concentrent sur la détection du patrimoine illicite. À cette fin, ils cherchent à saisir des informations et à surveiller l'évolution du patrimoine des agents publics afin de détecter les biens ou revenus inhabituels ou inexpliqués. Les formulaires de déclaration contiennent généralement des détails sur les biens mobiliers et immobiliers, les revenus, les instruments financiers et le passif. Ces formulaires se concentrent sur les valeurs pour permettre d'analyser l'évolution du patrimoine. Dans ces pays, l'organisme chargé de la gestion du système (l'organisme de déclaration de patrimoine) a tendance à être indépendant, avec un mandat lié à la lutte contre la corruption ou à la vérification, et consacre des ressources à la surveillance des irrégularités dans les déclarations.

Les pays qui font l'objet d'une corruption généralisée connaissent trop bien la difficulté de détecter et de poursuivre les délits liés à la corruption tels que les pots-de vin et le détournement de fonds. En mettant en œuvre un système de déclaration conçu pour détecter l'enrichissement illicite, un pays peut surveiller et signaler les changements importants et à priori inexplicables touchant le patrimoine des agents publics. Un tel système peut permettre de mener des enquêtes sur les agents corrompus, de déclarer leur culpabilité et de recouvrer les avoirs volés.

Accent sur les conflits d'intérêts

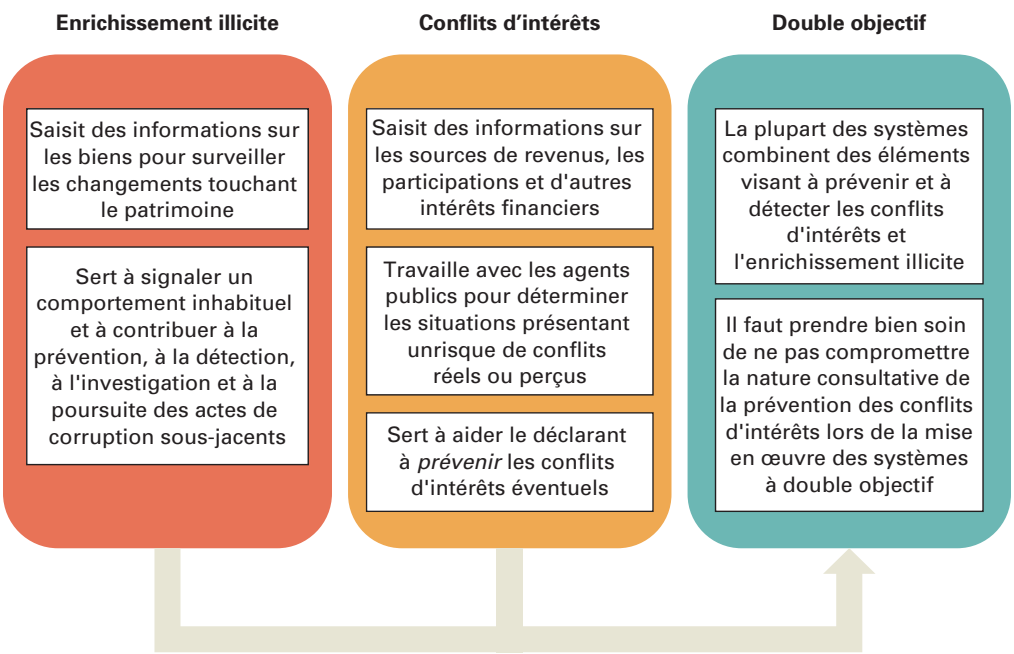
Un pays qui souhaite empêcher l'utilisation abusive de la fonction publique doit mettre en place un système conçu pour informer et guider les agents publics sur les conflits d'intérêts. De tels systèmes visent en effet à relever les conflits d'intérêts éventuels plutôt qu'à détecter les comportements inappropriés. En général, les systèmes de déclaration axés sur les conflits d'intérêts demandent notamment les informations suivantes : les fonctions exercées en dehors de la fonction publique, les sources de revenus, les cadeaux et les noms des entreprises à l'égard desquelles l'agent a des intérêts. Ces systèmes fonctionnent souvent en tandem avec un cadre déontologique pour aider les agents publics à éviter les situations de conflits d'intérêts éventuelles. Dans ce cas, les organismes de déclaration tendent à tisser des liens plus étroits avec les agents publics, car ils préfèrent que ceux-ci les consultent avant que le conflit n'ait lieu. Pour établir les rapports

nécessaires avec les agents publics, les pays peuvent avoir plusieurs organismes de déclaration ; par exemple, une commission pour chacun des pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif.

Bon nombre des nouveaux systèmes de déclaration qui mettent l'accent sur les conflits d'intérêts privilégient l'identification des conflits réels et l'imposition de sanctions. Ces systèmes tendent également à allouer des ressources limitées à la prévention et à la collaboration avec les agents publics.

Malgré les différents objectifs des systèmes axés sur le patrimoine illicite et des systèmes axés sur les conflits d'intérêts, de nombreux pays cherchent à mettre en place des systèmes intégrant des éléments des deux types (figure 1.3). Un système combiné permet d'élargir l'éventail des objectifs de lutte contre la corruption, mais exige un cadre réglementaire plus complet et davantage de ressources. Aussi, lorsqu'ils adoptent des systèmes conçus pour s'attaquer à la fois aux variations patrimoniales inexplicables et aux conflits d'intérêts, les pays devraient prendre bien soin de comprendre les exigences du système et de veiller à ce que les objectifs soient bien gérés. Par exemple, un système combiné exige non seulement que les formulaires de déclaration demandent des informations complètes sur les biens et les intérêts, mais aussi que les praticiens des organismes de déclaration aient la capacité d'analyser ces informations.

FIGURE 1.3 Les systèmes combinent des éléments des objectifs relatifs au patrimoine illicite et aux conflits d'intérêts



Source : StAR 2012, 11.

Les données collectées par l'équipe révèlent que les systèmes axés sur le patrimoine illicite sont plus fréquents dans les pays en développement, tandis que les systèmes de conflits d'intérêts sont plus fréquents dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Il y a plusieurs raisons à cette divergence. Premièrement, le lien entre l'enrichissement illicite et les activités de corruption est plus évident ; on peut souvent tracer une ligne droite entre les fonds illicites et la corruption. Le lien entre les conflits d'intérêts et la corruption est toutefois généralement plus nuancé. Deuxièmement, les systèmes axés sur les conflits d'intérêts ont essentiellement une action de prévention, en ce sens qu'ils sont conçus pour relever et prévenir les conflits éventuels, alors que les systèmes d'enrichissement illicite dissuadent les activités de corruption et sont de nature plus punitive. En cas de scandale lié à une affaire de corruption ou de questions d'intégrité touchant le secteur public, on donnera une meilleure image en remédiant à la situation en attrapant et en poursuivant les agents corrompus qu'en mettant en œuvre des mesures pour prévenir de futures infractions. Le fait que les systèmes axés sur les conflits d'intérêts soient souvent négligés ou sous-développés en tant qu'outils de lutte contre la corruption est un problème important, et même si ce guide ne se penche pas de manière approfondie sur les défis propres aux systèmes axés sur les conflits d'intérêts, ce sujet mérite de s'y intéresser davantage.

Bases juridiques des systèmes de déclaration

Les bases juridiques des systèmes de déclaration sont à la fois nationales et internationales.

Bases juridiques nationales

Le cadre juridique d'un système de déclaration de patrimoine efficace doit être mis en place et renforcer les normes juridiques générales d'un pays qui obligent les agents publics à respecter certaines normes en matière de responsabilité et de déontologie. En général, ces normes sont énoncées dans les lois administratives, civiles, pénales ou relatives au statut (par exemple, les lois relatives au statut des parlementaires) et dans les codes de déontologie.

Les dispositions qui exigent les déclarations des agents publics sont généralement incluses dans un ensemble complet de lois anti-corruption ou sont adoptées sous forme de lois autonomes ou de codes de déontologie. Quelle que soit la façon de les incorporer, les lois devraient surtout fournir des *bases juridiques suffisantes* au système de déclaration de patrimoine tout en lui laissant une *souplesse* suffisante pour répondre aux nouveaux défis et s'adapter à l'évolution des ressources[6].

Conventions internationales et autres instruments

L'inclusion des principes et lignes directrices en matière de déclaration dans les instruments internationaux n'a cessé de croître ces dernières années, permettant à de nombreux gouvernements de mener des réformes globales et parfois politiquement risquées.

Adoptée en 2003, la CNUCC comprend des dispositions visant à établir des organes de lutte contre la corruption et à améliorer la transparence de la fonction publique. En ce qui concerne la déclaration de patrimoine, le paragraphe 5 de l'article 8 stipule ce qui suit :

> Chaque État Partie s'efforce, s'il y a lieu et conformément aux principes fondamentaux de son droit interne, de mettre en place des mesures et des systèmes faisant obligation aux agents publics de déclarer aux autorités compétentes notamment toutes activités extérieures, tout emploi, tous placements, tous avoirs et tous dons ou avantages substantiels d'où pourrait résulter un conflit d'intérêts avec leurs fonctions d'agent public.

Outre l'article ci-dessus, la nécessité des déclarations de patrimoine est soulignée au paragraphe 5 de l'article 52, qui stipule ce qui suit :

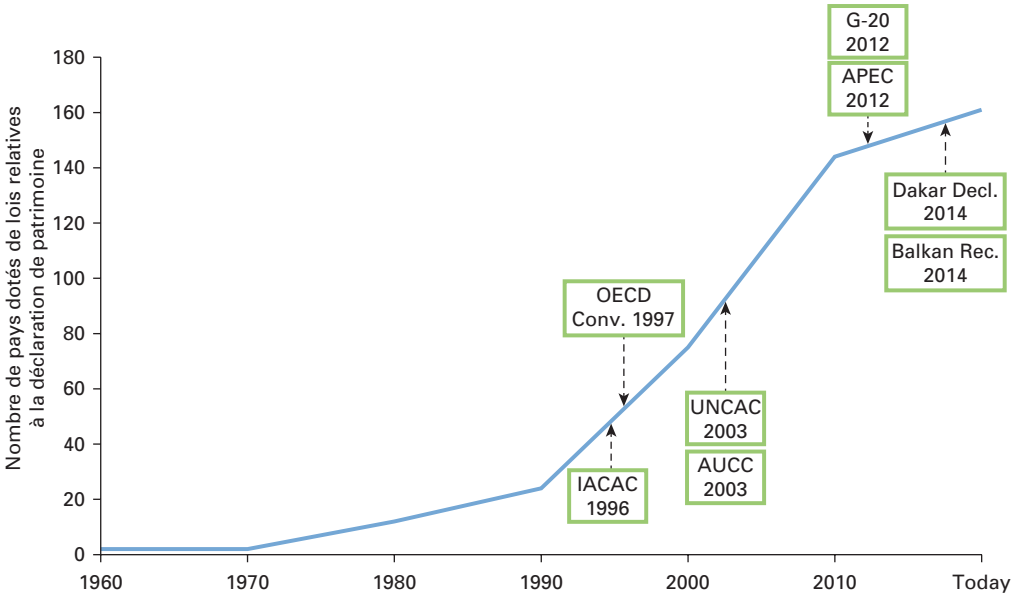
> Chaque État Partie envisage d'établir, conformément à son droit interne, pour les agents publics appropriés, des systèmes efficaces de déclaration de patrimoine et prévoit des sanctions adéquates en cas de non-respect. Chaque État Partie envisage également de prendre les mesures nécessaires pour permettre à ses autorités compétentes de partager cette information avec les autorités compétentes d'autres États Parties lorsque celles-ci en ont besoin pour enquêter sur le produit d'infractions établies conformément à la présente Convention, le réclamer et le recouvrer.

Ces articles sont contraignants pour les 178 États signataires de la convention et leur mise en œuvre sera évaluée dans le cadre du deuxième cycle d'examens réalisés en vertu du mécanisme d'examen de la mise en œuvre de la CNUCC[7].

Ces deux articles – en plus des dispositions concernant la déclaration, les conflits d'intérêts, et les mesures anti-corruption similaires figurant dans la Convention interaméricaine contre la corruption (CIACC)[8], la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (CUAPLC)[9], et la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers[10] – servent de base internationale à la déclaration de patrimoine. Bien que ces conventions définissent clairement le cadre de la déclaration de patrimoine, la déclaration de biens et d'intérêts, contrairement à d'autres disciplines connexes telles que la lutte contre le blanchiment de capitaux et la corruption, ne dispose pas de lignes directrices internationalement convenues pour ce qui est de la mise en œuvre[11]. Cependant, certains documents régionaux et internationaux fournissent des orientations précieuses à ce sujet.

En 2012, reconnaissant le rôle croissant et l'importance de la déclaration de patrimoine dans le dialogue international sur la lutte contre la corruption, les dirigeants de la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC) se sont accordés sur les principes généraux de l'APEC en matière de déclaration de patrimoine des agents publics (APEC 2012). Au cours de la même année, les membres du G20 ont également adopté des principes communs en matière de déclaration de patrimoine, en reconnaissant qu'ils constituent un puissant outil de responsabilisation des gouvernements et de prévention des conflits d'intérêts et de la corruption (G20 2012). La figure 1.4 montre la chronologie de l'adoption de mesures internationales.

FIGURE 1.4 Instruments anti-corruption internationaux et adoption de lois relatives à la déclaration de patrimoine



Note : Nombres approximatifs basés sur l'analyse de 158 pays dotés de systèmes de déclaration.

En mai 2014, les responsables de la déclaration de patrimoine de 16 pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre se sont réunis à Dakar, au Sénégal, à l'occasion de la Conférence régionale sur la déclaration de patrimoine. La réunion avait pour but de (a) donner un aperçu des lois pertinentes ; (b) partager les expériences techniques en matière de collecte et de vérification des déclarations de patrimoine ; (c) adopter des lignes directrices ; et (d) élaborer une stratégie de recherche et de plaidoyer pour améliorer les systèmes actuels de déclaration de patrimoine. Cette réunion a abouti à la Déclaration de Dakar en matière de déclaration de patrimoine[12], qui comprend une série de recommandations relatives à la déclaration de patrimoine pour la région. De même, les représentants d'une initiative menée par des pays des Balkans et l'École régionale d'administration publique se sont réunis en 2014 à Vilnius, en Lituanie, pour examiner les pratiques de ces pays en matière de déclaration de patrimoine. Cette réunion régionale a abouti à la Recommandation des pays des Balkans occidentaux en matière de déclaration de patrimoine et d'intérêts des agents publics[13], qui comprend des lignes directrices pour la mise en œuvre de la déclaration de patrimoine.

Ces instruments et initiatives internationaux fournissent des informations sur les bonnes pratiques, les recommandations et les principes qui aident les pays à mettre en œuvre les lois relatives à la déclaration de patrimoine. Ce que l'on considérait auparavant comme une question purement nationale est maintenant considéré

comme une préoccupation internationale de la plus haute importance – et qui a un lien clair avec la lutte contre la corruption et les mesures de recouvrement d'avoirs. Ainsi, la reconnaissance de l'importance de la mise en place de systèmes de déclaration efficaces ira de pair avec l'intensification de la lutte mondiale contre la corruption.

Les attentes : la clé non juridique pour des objectifs réalistes

Il est crucial de fixer des attentes réalistes pour établir un système efficace et crédible : la déclaration ne peut à elle seule lutter contre la corruption.

Lors de la conception et de la mise en œuvre d'un système de déclaration de patrimoine, la gestion des attentes est un élément et un indicateur nécessaire et souvent sous-estimé de l'efficacité et de la crédibilité d'un système de déclaration. Les systèmes de déclaration de patrimoine sont des outils puissants, mais ils risquent également de produire des résultats décevants et des contretemps s'ils s'accompagnent de mandats trop ambitieux, ne sont pas soutenus par des ressources adéquates ou ne sont pas étayés par un engagement politique.

Les attentes réalistes comprennent également des opinions honnêtes sur l'incidence prévue d'un système de déclaration. La déclaration de patrimoine peut aider à détecter les comportements corrompus ou à prévenir les conflits d'intérêts, mais ne peut à elle seule combattre la corruption. Les mesures relatives à la déclaration de patrimoine doivent être intégrées dans un cadre général de lutte contre la corruption.

Déterminer les objectifs d'un système de déclaration de patrimoine et les classer par ordre de priorité requiert un pragmatisme similaire. Être réaliste dès le départ sur les objectifs et les attentes contribue grandement à établir la crédibilité et une culture de l'intégrité. Contrairement à d'autres mécanismes de lutte contre la corruption, la déclaration de patrimoine aborde à la fois la prévention et la détection, ce qui permet de viser très large. Mais plus large n'est pas toujours mieux, surtout si les ressources et le soutien politique font défaut pour appuyer un tel mandat. Pour optimiser l'efficacité des systèmes de déclaration, les pays devraient classer leurs objectifs par ordre de priorité.

En résumé, des attentes réalistes sont essentielles au succès d'un système de déclaration de patrimoine. Les déclarations peuvent aider à prévenir la corruption, mais elles ne sont pas une solution miracle – surtout dans les pays où la corruption est généralisée, les systèmes fiscaux sont dysfonctionnels ou l'application de la loi est faible. Néanmoins, un système de déclaration de patrimoine bien conçu et opérationnel peut constituer un élément important du cadre global de lutte contre la corruption d'un pays.

Chapitre 1 – Principales recommandations

- Quelles que soient les raisons pour lesquelles les pays ont élaboré des systèmes de déclaration, les praticiens devraient considérer de tels systèmes comme des occasions de parvenir à des résultats positifs (par exemple, une plus grande intégrité de la fonction publique et une lutte renforcée contre la corruption).
- Bien que la simple adoption d'une loi relative à la déclaration de patrimoine puisse sembler répondre aux exigences énoncées dans les instruments internationaux, les pays devraient œuvrer à une application effective de la loi.
- De nombreux systèmes de déclaration de patrimoine partagent un objectif global de création d'une culture de l'intégrité, mais chaque système devrait être conçu pour cibler les objectifs propres à un pays donné (par exemple, détection et prévention du patrimoine illicite, prévention des conflits d'intérêts, ou combinaison d'objectifs).
- Les objectifs d'un système de déclaration efficace devraient être définis sous une forme de loi nationale et devraient être associés à des processus spécifiques (par exemple, fournir une orientation aux agents publics pour relever les conflits d'intérêts éventuels).
- Les attentes relatives à un système de déclaration efficace doivent être réalistes ; la déclaration ne peut à elle seule combattre la corruption.

Notes

1. L'effraction au siège du Comité national démocrate au complexe du Watergate à Washington en 1972, appelée le scandale du Watergate, s'est avérée être un point clé de l'élaboration de cadres de déclaration de patrimoine. Le président américain Richard Nixon a démissionné en 1974, et la loi sur la déontologie gouvernementale a été promulguée en 1978. Pour plus d'informations, consultez http://www.oge.gov/FOIA-and-Privacy-Act/The-Ethics-in-Government-Act/The-Ethics-in-Government-Act/.
2. Le paragraphe 5 de l'article 8 de la CNUCC stipule que « Chaque État Partie s'efforce, s'il y a lieu et conformément aux principes fondamentaux de son droit interne, de mettre en place des mesures et des systèmes faisant obligation aux agents publics de déclarer aux autorités compétentes notamment toutes activités extérieures, tout emploi, tous placements, tous avoirs et tous dons ou avantages substantiels d'où pourrait résulter un conflit d'intérêts avec leurs fonctions d'agent public. » Pour lire le texte intégral de la convention, consultez https://www.un odc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50027_F.pdf

3. Reportez-vous à la section de ce chapitre intitulée « Bases juridiques des systèmes de déclaration » pour en savoir plus sur les instruments internationaux.
4. En 2013-2014, au moins sept pays ont ajouté de nouvelles lois relatives à la déclaration de patrimoine, et quelques-uns, comme la France, ont procédé à des révisions majeures de leur système.
5. *Guide technique de la Convention des Nations Unies contre la corruption*, Vienne, Autriche, 25, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/10-53540_Ebook_f.pdf.pdf. Reportez-vous également au paragraphe 4 de l'article 7 de la CNUCC : « Chaque État Partie s'efforce, conformément aux principes fondamentaux de son droit interne, d'adopter, de maintenir et de renforcer des systèmes qui favorisent la transparence et préviennent les conflits d'intérêts. » ; articles 8(5), 8(3) et 52(5)(6) de la CNUCC; A/RES/51/59 9 I c, 12 II e.
6. Pour en savoir plus sur le lien entre les lois relatives à la déclaration de patrimoine et les systèmes de réglementation, voir StAR (2012).
7. La Conférence des États parties à la CNUCC a décidé d'établir un mécanisme d'examen obligatoire pour tous les États parties. La résolution 3/1 de la Conférence a adopté le mandat du mécanisme d'examen de la mise en œuvre de la CNUCC et énoncé les objectifs du processus d'examen, qui comprennent la promotion des objectifs de la CNUCC ainsi que la fourniture d'informations sur sa mise en œuvre. Les travaux du mécanisme sont menés par le Groupe d'examen de la mise en œuvre, qui supervise le processus d'examen pour déterminer les défis et les bonnes pratiques et examiner les besoins en matière d'assistance technique. Le processus d'examen de chaque pays commence par la compilation d'un rapport d'auto-évaluation. Les États entament ensuite un dialogue avec leurs pairs examinateurs, et ce processus peut entraîner une visite dans le pays. Un rapport d'examen de pays et un résumé sont rédigés à l'étape finale. Ces documents permettent d'effectuer une analyse globale de la mise en œuvre de la CNUCC à l'échelle mondiale. Des informations sur la mise en œuvre de l'article 20 relatif à l'enrichissement illicite ont déjà été recueillies dans le cadre du premier cycle d'examen, et les pays ont fourni des informations pertinentes sur leurs systèmes de déclaration de patrimoine dans ce contexte.
8. L'article III de la CIACC, adoptée par l'Organisation des États américains en 1996, stipule que les États « créent, maintiennent et renforcent [...] des systèmes d'enregistrement des revenus, des biens et du passif des personnes exerçant des fonctions publiques à certains postes ainsi qu'il est prévu par la loi. »
9. L'article 7 de la CUAPLC, adoptée par l'Union africaine en 2003, prévoit que les États s'engagent à « exiger que tous les agents publics ou ceux qui sont désignés déclarent leurs biens lors de leur prise de fonctions, ainsi que pendant et à la fin de leur mandat. »
10. La convention de l'OCDE est le premier instrument de lutte contre la corruption axé sur l'offre de corruption. Bien qu'elle ne contienne pas de disposition spécifique sur la déclaration de patrimoine, les systèmes qui facilitent la surveillance des variations patrimoniales des agents publics peuvent aider à l'application de la convention.
11. En revanche, les Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération adoptées par le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux établissent un cadre global de mesures à mettre en œuvre par les pays signataires pour lutter contre le

blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme, et le financement de la prolifération des armes de destruction massive. Voir GAFI (2012).

12. Le texte de la déclaration se trouve à l'adresse https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_8_Financial_disclosure_declaration_of_assets/Declaration_de_Dakar_fr.pdf.
13. Ce document est disponible à l'adresse http://www.respaweb.eu/11/library#respa-publications-and-research-18.

Références

APEC (Coopération économique Asie-Pacifique). 2012. « APEC Principles for Financial/ Asset Disclosure by Public Officials : Fundamentals for an Effective Tool to Prevent, Detect, and Prosecute Conflicts of Interest, Illicit Enrichment, and Other Forms of Corruption. » Présenté par les États-Unis à la 14e réunion du groupe de travail d'experts sur la lutte contre la corruption et la transparence, Moscou, 2 et 3 février. http://mddb.apec.org/documents/2012/ACT/ACT1/12_act1_002.doc.

GAFI (Groupe d'action financière). 2012. *Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération*. Paris : GAFI. http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/Recommandations%20GAFI%20-%20f%C3%A9vrier%202017.pdf._Recommendations.pdf.

G20 (Groupe des Vingt). 2012. « High-Level Principles on Asset Disclosure by Public Officials. » Adoptés lors du sommet des dirigeants du G20, Los Cabos, Mexique, du 18 au 19 juin. http://star.worldbank.org/star/sites/star/files/los_cabos_2012_high_level_principles_on_asset_disclosure.pdf.

StAR (Stolen Asset Recovery Initiative). 2012. *Public Office, Private Interests : Accountability through Income and Asset Disclosure*. Washington, DC : World Bank.

ONUDC (Office des Nations Unies contre la drogue et le crime). 2009. *Guide technique de la Convention des Nations Unies contre la corruption*. Vienne : ONUDC. http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/10-53540_Ebook_f.pdf

2. Qui doit effectuer une déclaration ? À quelle fréquence ?

Ce chapitre présente un aperçu des pratiques actuelles en matière de déclaration ainsi qu'un un ensemble de considérations pratiques qui sont souvent négligées

Qui doit effectuer une déclaration ?

Qui doit déclarer ? Il n'y a pas de réponse unique à cette question et, surtout, la réponse peut changer au fil du temps. Les discussions sur le champ des personnes assujetties à l'obligation de déclaration reflètent généralement deux options : certains pays exigent que tous les agents publics effectuent une déclaration, tandis que d'autres étendent l'obligation à un ensemble restreint d'agents publics.

Les raisons d'assujettir la plupart ou l'ensemble des agents publics à l'obligation de déclaration comprennent, notamment, la possibilité que la corruption puisse se produire à tous les niveaux de la fonction publique et le désir de transmettre un message fort à la société à propos des efforts déployés pour promouvoir la transparence. Selon la définition d'«agent public» et la taille de la fonction publique d'un pays, une exigence englobant tous les agents publics pourrait se traduire par des centaines, des milliers, voire des millions de déclarants, du président d'un pays à l'enseignant d'une école rurale.

À l'autre bout du spectre, un certain nombre de raisons justifient une approche plus ciblée de la déclaration. L'analyse des risques de corruption, les calculs de rentabilité, les préoccupations concernant la capacité d'administrer un champ étendu de déclarants, les résistances culturelles et politiques à la déclaration et même les motivations personnelles des décideurs à rester exemptés de la déclaration peuvent mener à restreindre le champ des déclarants. Un champ plus restreint peut être organisé par pouvoir de l'État (par exemple, seuls les agents du pouvoir exécutif sont tenus de déclarer), type de nomination, responsabilité, hiérarchie, fonction, salaire ou combinaison de critères.

Il y a des raisons valables à instaurer un champ étendu ou restreint, alors comment un pays doit-il déterminer le champ des déclarants ? Une approche utile pour répondre à cette question consiste à se concentrer sur l'*efficacité* et l'*impact*. Cela pourrait signifier

Se concentrer sur les agents les plus pertinents pour atteindre efficacement les objectifs de la déclaration.

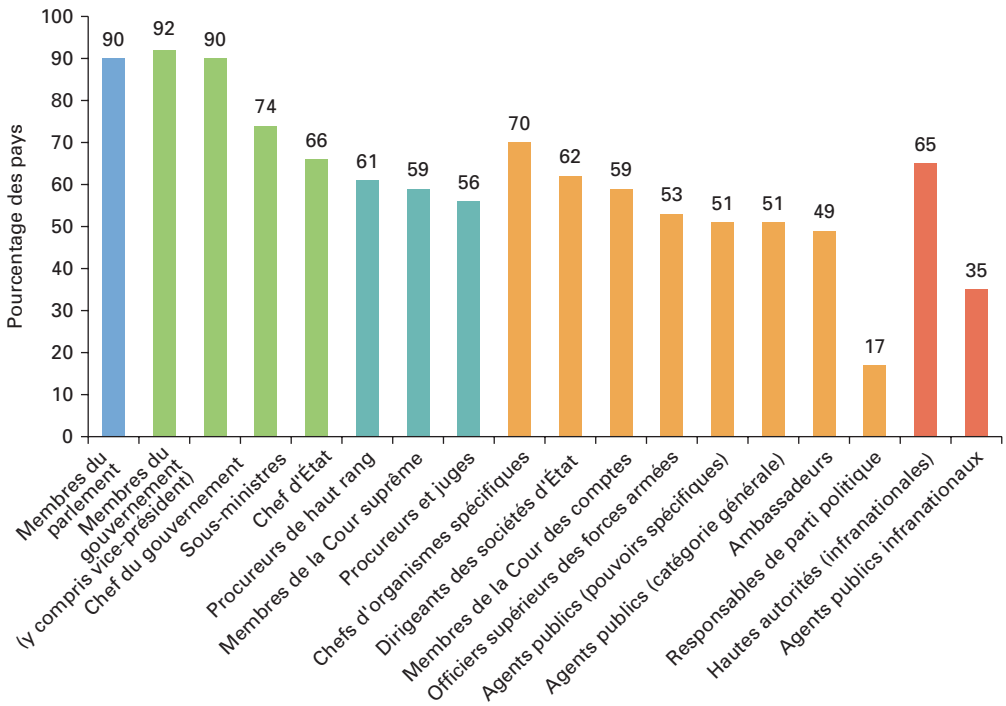
cibler les agents les plus pertinents pour le système de déclaration de patrimoine en matière de réalisation efficace de ses objectifs et d'optimisation de son impact – promouvant ainsi l'éthique et la transparence et freinant la corruption.

Comme pour beaucoup de recommandations, cela est plus facile à dire qu'à faire ; cependant, nous avons quelques conseils utiles qui peuvent aider à guider le processus décisionnel et fournir une perspective pratique sur cette question.

Catégories d'agents visées

Un examen rapide des divers champs de déclarants révèle une tendance à inclure un large éventail d'agents publics, y compris des représentants de tous les pouvoirs de l'État et même des agents locaux et régionaux. Cependant, cela ne signifie pas que *tous* les agents publics de *tous* les pouvoirs de l'État sont tenus de déclarer. Un examen plus approfondi montre que certaines catégories d'agents sont plus souvent tenues de déclarer que d'autres ; il y a donc effectivement des approches ciblées dans le cadre du champ étendu (figure 2.1).

FIGURE 2.1 Part des agents publics devant déclarer, par catégorie
Pour cent



Source : Mis à jour à partir de Rossi et autres 2012, 14.
Remarque : Les différentes couleurs de barres correspondent à différents pouvoirs / paliers de gouvernement. Pourcentages approximatifs basés sur l'analyse de 158 pays dotés de systèmes de déclaration.

Pour déterminer qui doit déclarer, il est important de disposer de directives très claires sur la sélection des agents. Voici quelques-uns des critères les plus courants :

- Pouvoir de l'État : Déterminer les déclarants selon le pouvoir de l'État auquel ils appartiennent (pouvoir exécutif, législatif, judiciaire, gouvernement infranational, gouvernement local, etc.)
- Hiérarchie : Déterminer les déclarants en fonction de leur niveau hiérarchique (par exemple, tous les agents au niveau de directeur et au-dessus)
- Poste : Déterminer les déclarants par leur titre (ministre, sous-ministre, directeur, etc.)
- Fonction : Déterminer les déclarants en fonction du type d'activité qu'ils exercent (prise de décision administrative, octroi de contrats, marchés publics, contrôle fiscal, douanes, etc.)
- Risque de corruption : Déterminer les déclarants en fonction de leur rôle et du risque de corruption associé ; cela nécessite une évaluation préalable des formes de corruption les plus courantes dans le pays (permis de construire, contrats d'infrastructure, douanes, etc.)
- Classification en tant que personne politiquement exposée (PPE) : Déterminer et inclure les déclarants classés comme PPE dans les lois du pays relatives à la LBC/FT (lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme). Cela peut accroître l'utilité du système de déclaration de patrimoine dans le soutien des obligations de diligence raisonnable et de «connaître son client» des systèmes de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

La détermination du champ des déclarants pourrait englober un, plusieurs ou tous ces critères. Une fois les critères sélectionnés, il est utile de considérer deux questions :

- Toutes les catégories d'agents pertinentes sont-elles incluses dans les critères sélectionnés ? Par exemple, si un pays choisit la hiérarchie comme critère principal, y a-t-il des agents situés au-dessous du niveau choisi qui devraient être ciblés parce qu'ils travaillent dans des secteurs à haut risque de corruption ou dans des secteurs critiques comme les banques ou les ressources naturelles ?
- Y a-t-il des catégories d'agents pour lesquelles la déclaration pourrait ne pas être l'outil le plus efficace ? Par exemple, il peut ne pas être rentable d'exiger une déclaration dans les situations où les agents ont des possibilités limitées de corruption ou lorsque les préoccupations portent sur l'éventualité d'une petite corruption.

Les critères de ciblage des agents devraient permettre de déterminer facilement tous les postes devant faire une déclaration.

Indépendamment des critères objectifs choisis par un pays, ceux-ci doivent permettre de déterminer facilement tous les postes assujettis aux obligations déclaratives. Pour cette raison, il est très utile de sélectionner un ensemble de critères clairs et précis qui minimisent la nécessité d'une interprétation subjective. Par exemple, que signifie « haut niveau » ? Cette désignation doit-elle être déterminée par le rang, par l'échelle salariale ou par une autre mesure ?

Dans de nombreux cas, même si la nécessité d'une interprétation subjective des critères peut être minimisée, elle ne peut être totalement éliminée. Il est donc important de déterminer qui sera responsable de l'interprétation et de fournir des ressources suffisantes à cette personne ou entité pour effectuer cette analyse. Celui qui est responsable de l'interprétation des critères doit pouvoir agir avec indépendance et objectivité. La crédibilité de l'ensemble du système sera compromise si l'on pense que la personne responsable de l'interprétation des critères a eu des intentions cachées lors de l'établissement de la liste des déclarants. En outre, les obligations déclaratives sont souvent perçues comme un fardeau par les agents publics, et la découverte que ce fardeau n'est pas partagé équitablement par les collègues occupant des postes similaires entraînerait probablement un mécontentement et une méfiance à l'égard du système.

Mettre un nom : création et mise à jour d'une liste des déclarants

La détermination des postes assujettis aux obligations déclaratives ne représente que la moitié du processus. Il reste également à déterminer les noms des agents occupant ces postes. Certains postes gouvernementaux peuvent être trèsstables au cours du temps, tandis que d'autres peuvent changer fréquemment ; si l'on tient compte des élections, des promotions, des personnes en congé et des agents occupant un poste par intérim, il ressort clairement que la liste des déclarants d'un pays sera assez dynamique. En d'autres termes, une liste des déclarants réels n'est qu'un «instantané» d'un moment particulier et doit être mise à jour avec une certaine régularité.

La détermination des postes ne représente que la moitié du processus.

L'établissement d'une liste des déclarants réels peut s'avérer difficile, et parfois il peut être irréaliste d'essayer d'en créer une de manière centralisée. Environ 65% des pays composant l'échantillon ont établi une liste centralisée des déclarants pour assurer la conformité, et les autres pays ont utilisé d'autres moyens.

La difficulté d'établir une liste des déclarants peut être liée à des manques dans les éléments suivants : (a) bureaux des ressources humaines, (b) informations centralisées sur le personnel du secteur public, (c) informations à jour sur le personnel du secteur public, (d) communication entre les agents chargés de la déclaration de patrimoine et les bureaux des ressources humaines, et (e) ressources à la disposition des bureaux des ressources humaines pour recueillir des données à jour.

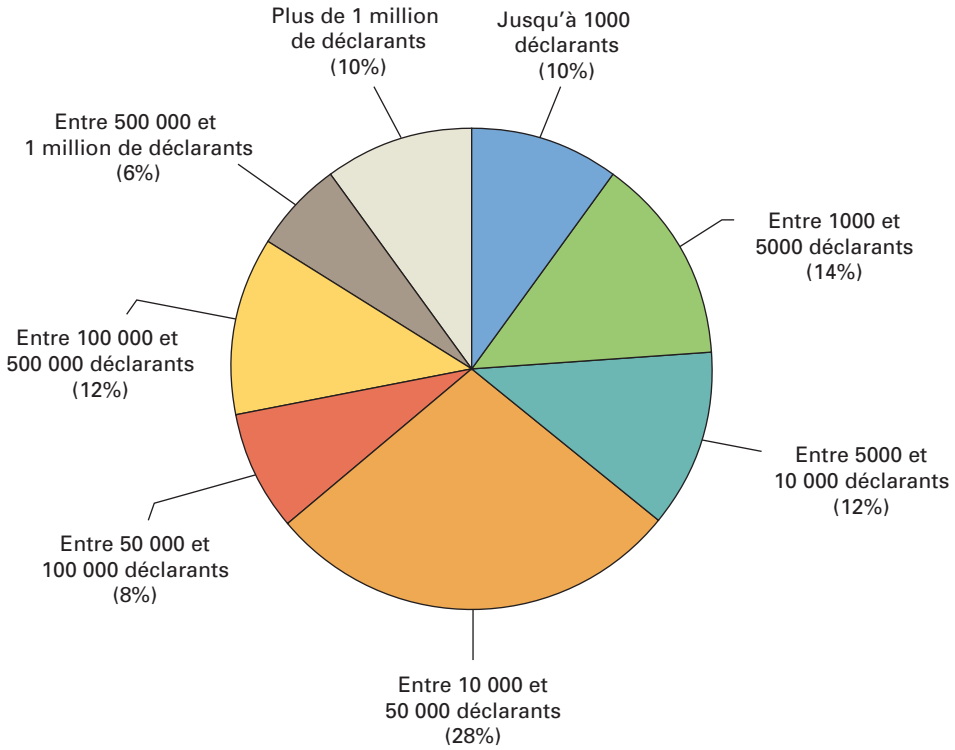
Cette incapacité à dresser une liste des déclarants pourrait avoir un impact très négatif sur le système de déclaration de patrimoine. Si un organisme ne sait pas qui est censé déclarer, comment ses agents peuvent-ils informer les agents publics de leurs devoirs ? Comment les agents de l'organisme peuvent-ils vérifier les taux de conformité ? De telles questions, qui peuvent sembler purement administratives, peuvent éroder la crédibilité et la confiance dans le système de déclaration de patrimoine.

Ainsi, si un pays est conscient des défis objectifs qui empêchent la création d'une liste des déclarants, il est impératif qu'il s'y attaque avec créativité à partir de zéro. Ignorer ces défis garantit une capacité limitée à mettre en œuvre le système et le condamne dès le départ.

La taille est importante

L'absence de dialogue lors de l'élaboration de la loi entre les décideurs et les praticiens qui mettront en œuvre le système constitue un défi courant dans la mise en œuvre des systèmes de déclaration de patrimoine. On peut également le considérer comme la différence entre l'intention du système et sa mise en œuvre. De nombreux pays ont adopté d'innombrables lois relatives à la déclaration de patrimoine qui définissent clairement les critères applicables aux agents tenus de déclarer, mais sans tenir compte du nombre de déclarants inclus dans ces critères, ni des ressources nécessaires pour gérer les informations sur les déclarants. Des recherches récentes indiquent une grande variation en termes de nombre de déclarants (figure 2.2).

FIGURE 2.2 Taille de la population de déclarants

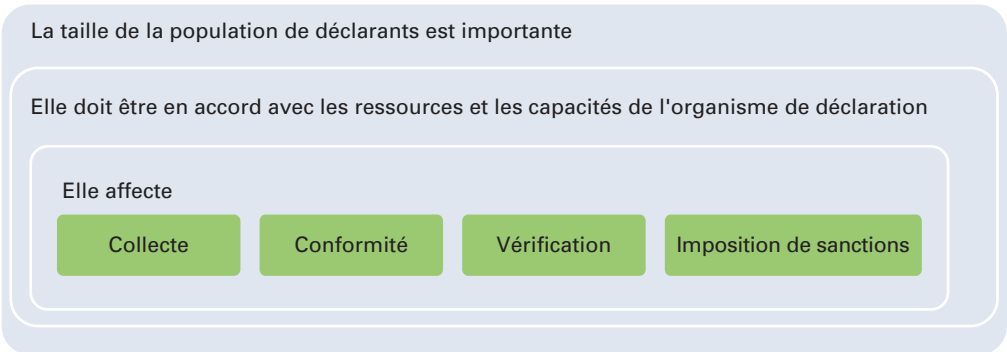


Remarque : Pourcentages approximatifs basés sur l'analyse de 52 pays dotés de systèmes de déclaration.

Comme le montre la figure 2.2, 28% des pays de l'échantillon comptent entre 10 000 et 50 000 déclarants, mais les 72% restants sont répartis de façon assez uniforme entre des centaines et des millions de déclarants. L'intuition conduit à penser que le nombre de déclarants pourrait être en corrélation avec des variables telles que les pouvoirs de l'État assujettis aux obligations déclaratives, la taille du secteur public, voire la population d'un pays. Cependant, ce n'est pas toujours le cas. Par exemple, l'Albanie et la République de Corée incluent tous les pouvoirs de l'État. Bien que ces pays aient des tailles de population très différentes – la population de l'Albanie s'élève à 2,89 millions et celle de la Corée à 50,42 millions, selon les données de 2014 de la Banque mondiale – ils ont un nombre très similaire de déclarants. Cet exemple porte à croire qu'il n'existe pas de formule facile pour prévoir ou même calculer la taille appropriée de la population de déclarants dans un pays donné.

Selon notre expérience, une approche utile consiste à faire une analyse réaliste du volume de déclarations qu'un organisme de déclaration de patrimoine peut réellement gérer tout en remplissant ses objectifs efficacement. Autrement dit, si un organisme de déclaration de patrimoine compte deux employés dédiés et que la loi définit un million de déclarants, deux personnes et leurs ressources disponibles seront-elles suffisantes pour gérer les déclarants, recevoir et examiner les déclarations, fournir un accès, échanger des informations avec d'autres organismes, détecter les irrégularités et mener les autres activités que la loi peut exiger ? Probablement pas[1].

FIGURE 2.3 Taille de la population de déclarants



Cibler les bons agents représente la moitié de l'équation pour atteindre les objectifs d'un système ; l'autre consiste à veiller à ce que le volume de déclarations reçues au cours de chaque cycle soit gérable. Le nombre de déclarants affectera chaque étape du processus de déclaration, ainsi que son efficacité (voir la figure 2.3).

Par conséquent, même si les législateurs peuvent avoir les meilleures intentions du monde en pensant au moment de définir les déclarants potentiels, il est important de ne pas oublier qu'un nombre ingérable de déclarants peut entraver toutes les possibilités de réussite d'un système de déclaration de patrimoine.

Les membres de la famille

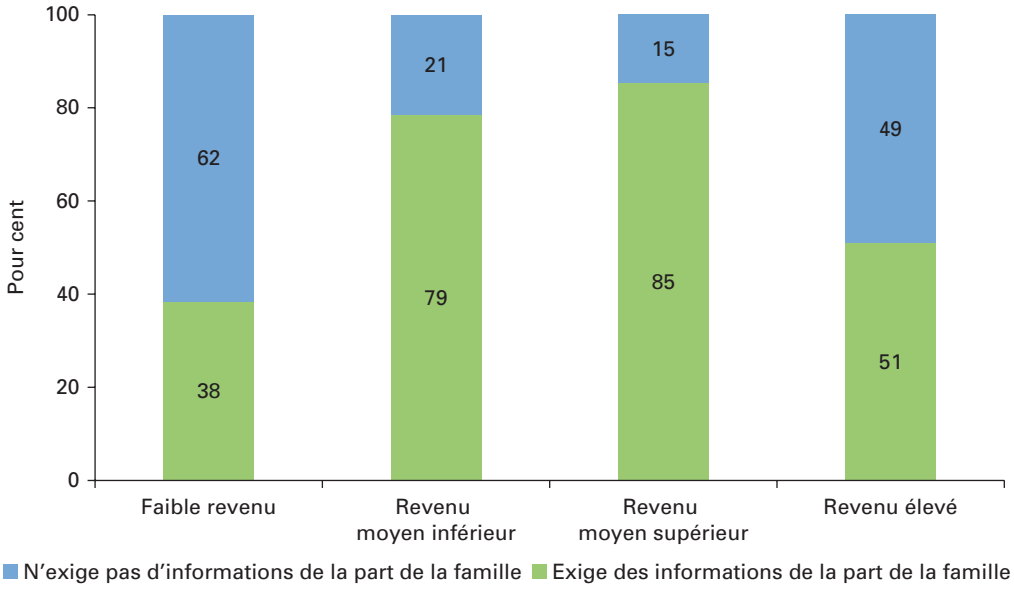
Les membres de la famille doivent être inclus dans les obligations déclaratives.

Environ 65% des pays dotés de lois relatives à la déclaration – en particulier, comme le montre la figure 2.4, les économies à revenu moyen exigent que les agents fournissent des informations non seulement à leur sujet mais aussi concernant les membres de leur famille. La définition de « membres de la famille » et les informations demandées varient d'un pays à l'autre. Cependant, ce pourcentage montre qu'un grand nombre de pays estiment qu'il est important de disposer d'informations non seulement au sujet des agents publics, mais aussi de leurs proches. Comme le montre la figure 2.4, les économies à revenu moyen, en particulier, exigent des informations sur les membres de la famille.

Les agents peuvent faire un exercice abusif de la fonction publique et tenter de dissimuler un patrimoine illicite au moyen des membres de leur famille pour contourner les mécanismes de surveillance[2]. En effet, dans le cadre des normes LBC/FT[3], la définition des PPE – qui sont considérées comme risquant davantage de se livrer à des activités de blanchiment de capitaux, car elles peuvent profiter de leur poste et de leur influence pour commettre des actes de corruption – inclut les membres de la famille et les proches collaborateurs des personnes qui exercent ou ont exercé d'importantes fonctions publiques[4].

Le terme « membres de la famille » s'entend généralement du conjoint et des enfants du déclarant. Cependant, le contexte culturel et juridique d'un pays peut élargir cette

FIGURE 2.4 Part des pays exigeant la déclaration des membres de la famille



Remarque : Pourcentages approximatifs basés sur l'analyse de 158 pays dotés de systèmes de déclaration.

définition pour inclure d'autres membres de la famille, les personnes à charge vivant dans le même ménage ou les partenaires qui ne sont pas légalement mariés, pour ne citer que quelques exemples.

La façon de demander les informations varie également considérablement d'un pays à l'autre. Alors que certains pays peuvent exiger qu'un déclarant inclue les informations sur les biens des membres de la famille seulement si ces biens sont détenus conjointement avec l'agent public, d'autres peuvent exiger que les membres de la famille remplissent un formulaire distinct déclarant tous les biens détenus, que le déclarant en soit copropriétaire ou pas.

La théorie et la pratique montrent l'importance de considérer l'inclusion des membres de la famille dans les obligations déclaratives. La principale préoccupation est alors de savoir quelles informations collecter et en quelle quantité (ce sujet est traité au chapitre 3). Comme indiqué précédemment, la plupart des pays sont confrontés au défi important de trouver le juste équilibre entre l'étendue et une taille gérable en ce qui concerne la population de déclarants. La collecte d'informations sur les membres de la famille influe sur cet équilibre, car cela peut augmenter indirectement le nombre de déclarants et accroître considérablement la quantité d'informations que l'organisme doit traiter pour chaque déclarant.

Il est donc important que les formulaires de déclaration exigent, au minimum, suffisamment d'informations pour identifier complètement tous les membres de la famille tels qu'ils sont définis par un pays. Les décisions relatives à la quantité d'informations demandées aux membres de la famille suivent la même règle que celle qui s'applique aux agents publics, à savoir trouver un équilibre entre la pertinence de ces informations par rapport aux objectifs du système et la capacité de l'organisme à traiter ces informations (voir le chapitre 3). Dans le cas des membres de la famille, il est également important de tenir compte des lois relatives à la protection de la vie privée, en particulier si les informations contenues dans les formulaires de déclaration sont rendues publiques.

À quelle fréquence faut-il effectuer une déclaration ?

Le problème ne se limite pas à régler la question du champ des déclarants. Il reste encore à décider de la fréquence des déclarations.

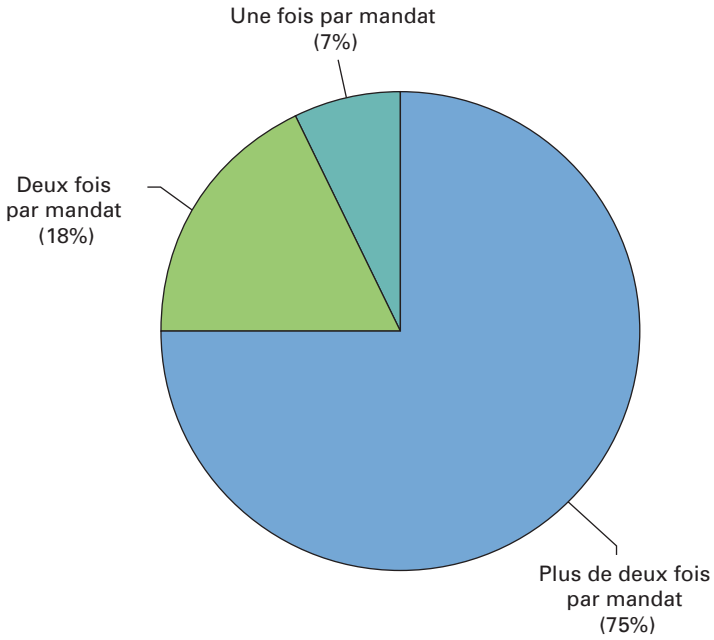
Voici les réponses les plus courantes aux questions sur la fréquence : à l'entrée en fonction, à la fin du mandat, une fois par an, une fois tous les deux ans, en cas de variations patrimoniales substantielles et en cas de conflit d'intérêts éventuel.

Comme le montre la figure 2.5, 75% des pays exigent que les agents déclarent leurs biens et leur passif plus de deux fois par mandat. Ces pays exigent également que les agents transmettent de nouveaux formulaires en cas d'évolution de leurs biens. Environ 18% des pays exigent que les agents déclarent leurs biens et leur passif deux fois par mandat. Seulement 7% des pays exigent une seule déclaration par mandat.

La fréquence de déclaration a de nombreuses implications pour l'organisme de déclaration de patrimoine et les agents publics. Pour l'organisme, les raisons les plus évidentes de choisir une fréquence plus élevée sont de disposer d'informations à jour et d'avoir la capacité d'effectuer des analyses temporelles. Une fréquence plus élevée peut également contribuer à instaurer une culture de conformité, car on rappelle plus souvent aux agents leur obligation de déclarer. Cependant, un aspect souvent négligé de la fréquence est son incidence sur l'organisation des cycles de collecte.

Un aspect souvent négligé de la fréquence est son incidence sur l'organisation des cycles de collecte.

FIGURE 2.5 Fréquence des obligations déclaratives



Remarque : Pourcentages approximatifs basés sur l'analyse de 153 pays.

Par exemple, dans un pays, les agents publics doivent effectuer une déclaration chaque année (au moment de leur anniversaire). L'organisme de déclaration de patrimoine reçoit donc des déclarations 365 jours par an. Dans un autre pays, les agents publics doivent effectuer une déclaration chaque année à une date précise (vers le mois de mai). Les deux types de pays reçoivent des déclarations chaque année, mais leur organisation interne de gestion du processus de transmission et de conformité est très différente. L'un reçoit les déclarations de manière étalée, alors que l'autre concentre leur réception vers une certaine date, ce qui crée un plus grand volume de travail autour de cette échéance.

Par conséquent, la fréquence a une incidence non seulement sur l'actualité des informations, mais aussi sur la façon dont l'organisme de déclaration de patrimoine doit gérer ses ressources. La fréquence a aussi une incidence sur le volume, car la fréquence à laquelle un agent doit déclarer détermine le nombre de déclarations reçues de celui-ci.

En outre, la fréquence a des répercussions sur le fardeau de déclaration pour les déclarants. Par exemple, si une personne doit effectuer une déclaration chaque année, ainsi que chaque fois qu'un conflit d'intérêts éventuel se présente, combien de déclarations devra-t-elle transmettre par an ? Ou, si un agent doit effectuer une déclaration après chaque changement de poste, y compris lorsqu'il assure l'intérim de son supérieur, cela exigerait-il qu'il fasse, par exemple, une déclaration mensuelle ?

Aussi simple que puisse paraître la fréquence de déclaration, ses divers éléments peuvent clairement avoir un impact significatif à la fois sur le déclarant et la capacité de l'organisme. Par conséquent, bien qu'il soit sans aucun doute préférable qu'un agent effectue une déclaration plus de deux fois par mandat, le nombre de fois qu'un agent doit effectuer une déclaration est un autre aspect important à envisager du côté pratique.

Chapitre 2 – Principales recommandations

- La détermination du champ des déclarants doit se fonder sur les objectifs de déclaration d'un système donné et se concentrer sur les types d'agents pertinents pour ces objectifs.
- Les critères de ciblage des agents – par pouvoirs de l'État, hiérarchie, poste, fonction ou risque de corruption – doivent être définis suffisamment clairement pour permettre de déterminer facilement les postes couverts.
- La détermination des postes ne représente que la moitié du processus ; la liste des déclarants doit être remplie avec les noms des agents occupant ces postes.
- La population de déclarants doit être gérable et inclure les membres de la famille des déclarants.
- La taille de la population de déclarants doit correspondre aux ressources et à la capacité de l'organisme de déclaration de patrimoine.
- Une attention particulière doit être accordée aux arbitrages à effectuer en ce qui concerne les obligations déclaratives pour les agents qui présentent un faible risque de corruption.
- Une fréquence de déclaration plus élevée qui oblige les agents à déclarer plus de deux fois par mandat est préférable.

Notes

1. Pour plus d'informations sur ce sujet, voir StAR (2012), 35.
2. Pour prolonger la discussion, voir StAR (2012), 36.
3. Veuillez consulter http://www.fatf-gafi.org/fr/publications/recommandationsgafi/documents/recommandations-gafi.html.
4. Pour plus d'informations sur les PPE, veuillez consulter Greenberg et autres (2010).

Références

Greenberg, T., L. Gray, D. Schantz, M. Latham et C. Garder. 2010. « Politically Exposed Persons : A Policy Paper on Strengthening Preventive Measures for the Banking Sector. » Banque mondiale, Washington, DC.

Rossi, I., L. Pop, F. Clementucci et L. Sawaqed. 2012. « Using Asset Disclosure for Identifying Politically Exposed Persons. » Banque mondiale, Washington, DC.

StAR (Stolen Asset Recovery Initiative). 2012. *Public Office, Private Interests : Accountability through Income and Asset Disclosure*. Washington, DC : Banque mondiale.

3. Sur quoi doit porter la déclaration ?

Une première version d'un formulaire de déclaration d'intérêts indiquait « Veuillez déclarer tous vos intérêts » en laissant un grand espace vide à remplir par l'agent public. Après avoir analysé les formulaires reçus par les agents publics, les membres du personnel chargés des déclarations de patrimoine ont remarqué les différentes interprétations que chaque déclarant avait données aux mêmes directives. Alors qu'un sénateur a détaillé chaque société à l'égard de laquelle il avait des intérêts, le nombre de parts et leur valeur, un autre déclarant a simplement écrit : « J'ai des intérêts agricoles ».

Le formulaire vierge constitue l'intrant principal et le plus important du système de déclaration, et l'interaction principale des déclarants avec celui-ci.

La réponse à la question du contenu des déclarations se trouve souvent dans les lois relatives à la déclaration, mais, en tous cas, une réponse plus détaillée est toujours possible dans le formulaire de déclaration vierge. Parfois sous format papier, mais de plus en plus souvent sous forme électronique, le formulaire de déclaration est ce que les agents publics doivent remplir pour se conformer aux obligations déclaratives. Le contenu du formulaire de déclaration est donc l'intrant principal et le plus important pour faire fonctionner le système de déclaration de patrimoine.

Le formulaire de déclaration représente également l'interaction principale de l'agent public avec l'organisme de déclaration et le système global. Le formulaire de déclaration donne ainsi le ton à cette interaction et à la perception globale des déclarants à l'égard du système lui-même. Les réactions peuvent aller de l'ennui à un sentiment d'obligation lourde, en passant par la frustration, la confusion et même la méfiance.

Le formulaire de déclaration de patrimoine est donc une pièce fondamentale du puzzle représenté par le système de déclaration. En d'autres termes, si la législation constitue le fondement du système, le formulaire est la clé permettant d'ouvrir la porte d'entrée.

Un formulaire mal conçu peut compromettre un système doté d'une législation solide, d'un nombre optimal de déclarants, d'un mécanisme efficace de transmission et de gestion des données et d'outils appropriés pour assurer la conformité. Un formulaire bien conçu garantit que les données collectées et toutes les ressources investies dans la vérification ou l'accès public peuvent, au bout du compte, avoir un impact en matière de responsabilité des agents publics et de prévention et détection de la corruption.

Les informations fournies par les agents dans le formulaire constituent le point de départ de tous les autres processus, de la détermination de la conformité à l'analyse des variations injustifiées du patrimoine ou des conflits d'intérêts. Dans les pays qui rendent

publiques les informations provenant des déclarations de patrimoine, ces informations ont également une incidence sur les perceptions de la société civile, du public et des médias à l'égard de la transparence. Le formulaire sert à la fois de point d'entrée et de point central du système de déclaration.

Qu'est-ce qui fait un bon formulaire de déclaration ?

Un formulaire bien conçu est convivial : il demande des informations pertinentes et offre un équilibre et une simplicité.

Remplir une déclaration peut être un exercice stressant. Les informations personnelles doivent être saisies dans un format préétabli. Un formulaire convivial garantit que les informations demandées sont claires et faciles à remplir (figure 3.1). Lorsqu'un formulaire n'est pas convivial, la qualité des données collectées est compromise et les déclarants font face à un fardeau inutile. Dans ces situations, les ressources des organismes de déclaration de patrimoine sont gaspillées pour effectuer le suivi des erreurs involontaires de déclaration.

Dans l'exemple de la figure 3.1, chaque champ est clairement défini et s'accompagne même d'exemples, ce qui permet au déclarant de comprendre plus facilement les informations à fournir. En outre, ce formulaire parvient à demander des informations complètes sur les revenus – y compris le type, la source et la valeur – dans un format très simple.

FIGURE 3.1 Exemple de formulaire de déclaration, Revenus

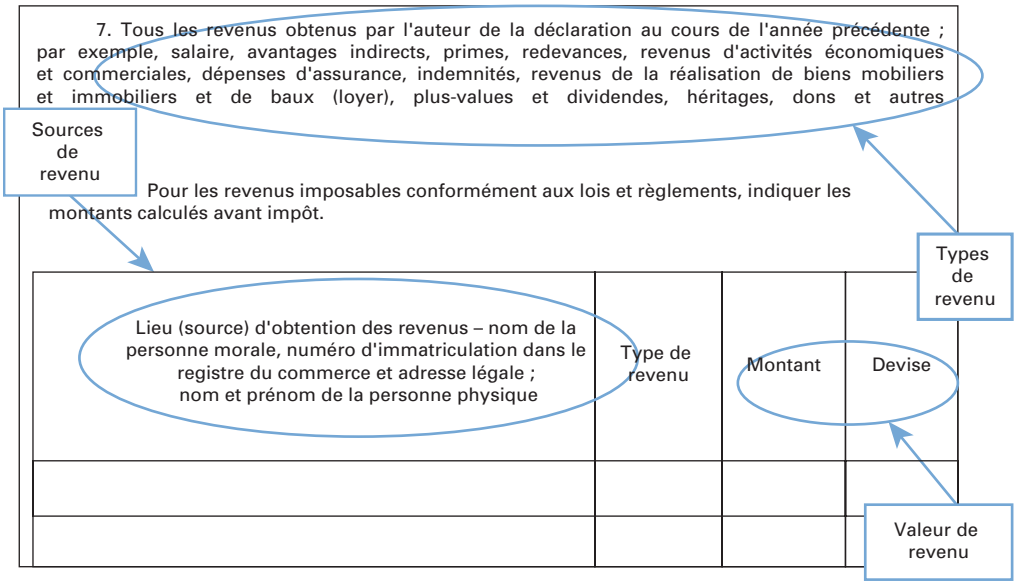


FIGURE 3.2 Exemple de formulaire de déclaration, Demande imprécise de la valeur des biens

Biens (à la date de la déclaration)

(Y compris, mais sans s'y limiter, les terrains, bâtiments, véhicules, investissements et obligations financières envers la personne pour laquelle la déclaration est faite.)

La description (inclure l'emplacement du bien, le cas échéant)	Valeur approximative

Les incertitudes quant à la façon de remplir le formulaire doivent être éliminées par une conception minutieuse du formulaire. Par exemple, si un déclarant doit fournir la valeur d'un bien, le formulaire doit préciser s'il s'agit de la valeur vénale ou de la valeur d'acquisition. Sinon, comme dans l'exemple de la figure 3.2, le déclarant ne sait pas s'il a indiqué la bonne valeur et l'organisme de déclaration de patrimoine ne sait pas quelle valeur utiliser à des fins de vérification.

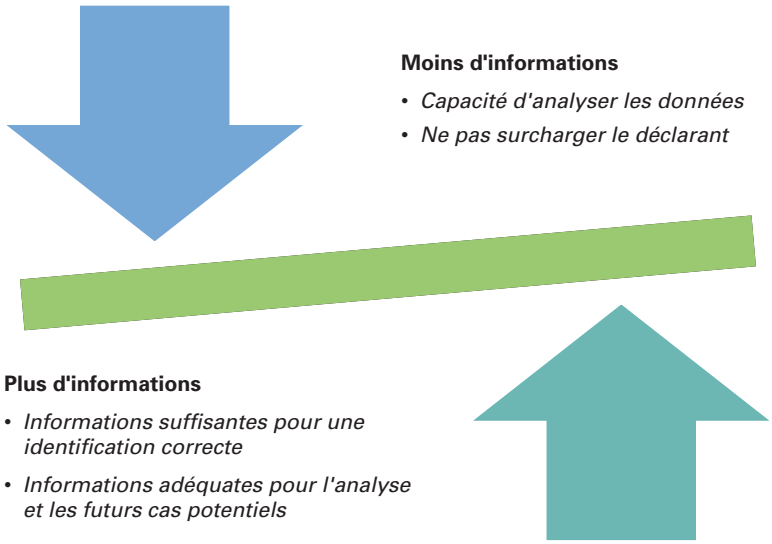
L'utilisation excessive de questions ouvertes dans les formulaires peut ajouter une couche de complexité ingérable. Par exemple, un formulaire qui demande comment un bien a été acquis et fournit une section vierge pour l'explication peut être source de confusion pour le déclarant. Le déclarant doit-il se limiter à un mot (« héritage ») ou écrire quatre lignes sur les circonstances de l'héritage ?

Passer d'un système papier à un système électronique ne diminue pas l'importance de la convivialité et de la bonne conception du formulaire. La télétransmission crée de formidables opportunités en matière de traitement des données et de suivi. Cependant, ces opportunités ne peuvent pas être pleinement réalisées sans une attention adéquate aux détails, comme la création de menus déroulants pour différents types de biens immobiliers à la place de champs vierges, qui ouvrent la porte aux fautes d'orthographe. De plus, tous les scénarios décrits précédemment ne sont pas éliminés par magie lorsque les formulaires sont déposés électroniquement.

Les informations demandées dans le formulaire de déclaration doivent refléter les objectifs du système.

Demander des informations pertinentes signifie demander des informations qui contribueront réellement à la réalisation des objectifs du système. Par exemple, si l'objectif est d'identifier les conflits d'intérêts, la déclaration des postes occupés dans des entreprises et des activités extérieures doit être une priorité. Dans les systèmes qui ont comme objectif de suivre les variations patrimoniales, l'accent devrait être mis sur les biens et les revenus.

FIGURE 3.3 Trouver le bon équilibre dans le formulaire de déclaration



Un formulaire mal conçu demande trop ou trop peu d'informations (voir figure 3.3.). Les deux scénarios sont sous-optimaux. Demander trop d'informations peut créer un fardeau pour le déclarant, tout en n'apportant aucun avantage supplémentaire aux institutions qui gèrent le système. L'organisme de déclaration n'a pas toujours la capacité suffisante pour analyser et traiter les données qu'il recueille. Demander trop peu d'informations peut compromettre la capacité du système à atteindre ses objectifs en ne faisant pas suffisamment la lumière sur les aspects à haut risque des biens ou des intérêts d'un agent. Un formulaire mal conçu est également déconnecté des objectifs du système. Par exemple, dans un pays où la déclaration de patrimoine est censée aider à gérer les conflits d'intérêts éventuels, un formulaire mal conçu pourrait se concentrer sur des éléments moins pertinents tels que l'immobilier.

Trouver le bon équilibre n'est pas facile et peut exiger plusieurs itérations du formulaire de déclaration. Dans de nombreux pays, après plusieurs années d'utilisation d'un formulaire de déclaration qui semblait initialement conforme aux principes de convivialité, de pertinence et d'équilibre, les praticiens ont conclu que leurs formulaires devaient être modifiés. Les causes de cette conclusion peuvent être nombreuses. Par exemple, de nombreux déclarants peuvent trouver des sections du formulaire peu claires. Il peut y avoir des changements liés aux facteurs externes : par exemple, de nouvelles catégories de biens (les monnaies virtuelles, par exemple,) ou des types de biens considérés désormais comme des vecteurs potentiels de blanchiment de capitaux (l'art, par exemple) ; ou des changements technologiques du système qui facilitent le traitement de l'information. Les membres du personnel des organismes de déclaration de patrimoine peuvent également se rendre compte que les informations

contenues dans le formulaire ne leur permettent pas de contrôler efficacement les variations patrimoniales ou de conseiller les agents sur la gestion des situations de conflit d'intérêts. Étant donné que le formulaire doit être adapté au contexte et aux risques de corruption propres à chaque pays (par exemple, approches de la propriété foncière et immobilière, complexité des instruments financiers les plus utilisés, utilisation des espèces, seuils appropriés, etc.), il constitue un travail continu qui nécessite une réévaluation et un perfectionnement réguliers.

Quelles catégories d'informations sont incluses dans les déclarations de patrimoine ?

Les catégories d'informations incluses dans la déclaration de patrimoine doivent refléter les objectifs du système. À l'échelle mondiale, les déclarants déclarent un large éventail d'informations. Afin de visualiser les options disponibles, des données ont été collectées sur les principales catégories d'informations incluses dans les déclarations. Les catégories présentées dans le tableau 3.1 ne sont pas exhaustives ; par exemple, les catégories telles que les contrats avec des entités du secteur public ne sont pas incluses.

La plupart des systèmes de déclaration obligent les déclarants à fournir des informations sur les biens immobiliers, les sources de revenu, les instruments financiers, et les relations d'affaires avec les institutions financières (c'est-à-dire les comptes bancaires). Le tableau 3.1 montre également les préférences régionales. Par exemple, les systèmes de déclaration des pays à revenu élevé appartenant à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) mettent davantage l'accent que les autres régions sur des catégories telles que les postes de haut niveau, les activités bénévoles et les activités exercées après un mandat. Cela s'explique par le fait que l'objectif premier des systèmes de déclaration de l'OCDE est la prévention et la gestion des conflits d'intérêts.

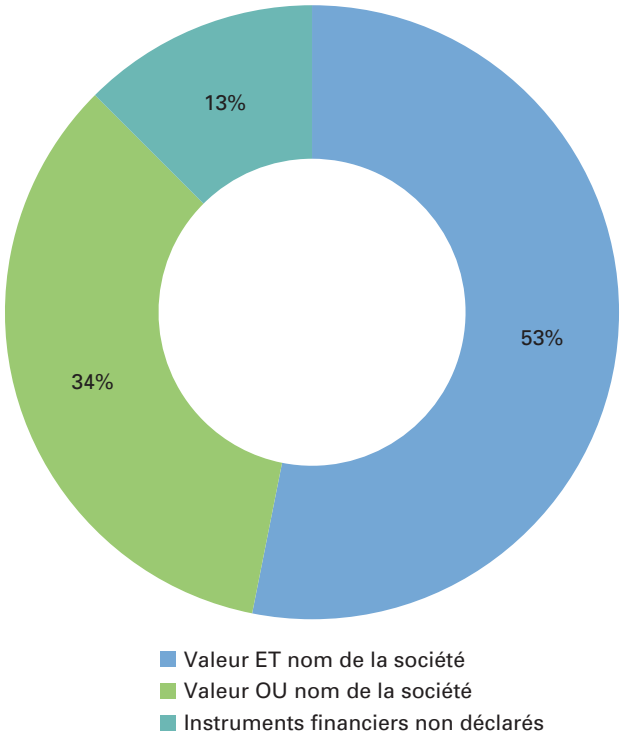
À l'échelle mondiale, moins de systèmes se concentrent sur la collecte d'informations relatives aux postes de haut niveau occupés en dehors du secteur public ou aux activités exercées après un mandat. Les données du tableau 3.1 montrent que les catégories d'informations axées sur le côté financier de la déclaration sont plus répandues à l'échelle mondiale que celles qui se concentrent sur les aspects liés aux conflits d'intérêts. En effet, plus de systèmes se concentrent sur l'enrichissement illicite que sur les conflits d'intérêts. Pour ceux qui s'intéressent aux deux, les aspects financiers ont tendance à être inclus plus fréquemment que les conflits d'intérêts.

Cependant, les informations contenues dans le tableau 3.1 ne disent pas tout, car la profondeur et l'étendue des exigences peuvent aussi varier grandement. Le fait que 87% des pays à revenu élevé de l'OCDE exigent la déclaration des instruments financiers ne signifie pas pour autant qu'ils exigent tous les mêmes informations. En fait, 53% des pays à revenu élevé de l'OCDE déclarent la valeur des instruments financiers et le nom de l'entité dans laquelle ils sont détenus ; le reste se concentrent sur la valeur des instruments financiers ou sur le nom de la société (figure 3.4).

TABLEAU 3.1	Catégories d' linformations contenues généralement dans les formulaires de déclaration *Pourcentage de pays*						
Catégorie	Monde	Asie	Europe et Asie centrale	Amérique latine et Caraïbes	Moyen-Orient et Afrique du Nord	OCDE Revenu élevé	Afrique sub-saharienne
Biens immobiliers	88	100	90	100	82	78	80
Sources de revenu	77	73	95	96	45	100	48
Instruments financiers	86	100	95	100	64	87	70
Comptes bancaires	80	86	86	100	64	72	70
Espèces	29	45	38	37	36	16	20
Valeurs des revenus	67	73	90	93	27	63	48
Biens mobiliers	80	86	90	100	82	56	75
Passif	72	82	71	100	45	56	68
Activités avant un mandat	58	45	71	85	27	75	33
Postes de haut niveau	41	45	38	33	27	84	15
Cadeaux	39	59	57	33	9	53	18
Autres postes	30	32	19	19	36	69	10
Activités bénévoles	29	18	38	22	9	69	10
Dépenses	18	18	38	22	0	25	3
Voyages sponsorisés	14	14	5	4	0	41	8
Activités après un mandat	14	0	29	7	0	34	8

Remarque : OCDE = Organisation de coopération et de développement économiques. Pourcentages approximatifs basés sur l'analyse de 153 pays.

FIGURE 3.4 Profondeur et étendue des exigences relatives à la déclaration des instruments financiers (pays à revenu élevé de l'OCDE)



Remarque : OCDE = Organisation de coopération et de développement économiques. Pourcentages approximatifs basés sur les 32 pays à revenu élevé de l'OCDE analysés pour ce guide.

De plus, les catégories d'informations ne sont que les rubriques de la déclaration. Si l'objectif du système est de détecter l'enrichissement illicite, demander aux déclarants de déclarer les biens immobiliers n'est que la première étape. Traduire cette décision en une section ou un champ d'un formulaire est une étape plus compliquée. Les déclarants doivent-ils indiquer la valeur vénale, la valeur d'acquisition, ou les deux ? Doivent-ils fournir le numéro d'identification de la parcelle ?

Dans la section suivante, nous présentons certaines pratiques et expériences que nous avons rencontrées dans notre travail d'analyse et de conseil à propos de la traduction des objectifs de déclaration dans un formulaire. Cette section n'est pas destinée à servir de guide exhaustif des différents éléments du formulaire de déclaration de patrimoine. D'après notre expérience, tous les éléments d'un formulaire ne présentent pas les mêmes défis de mise en œuvre. Notre approche tient compte de l'évolution des défis présentés par les formulaires vierges et de la nécessité de perfectionner régulièrement les formulaires.

Renseignements personnels

> **En ce qui concerne les renseignements personnels, il vaut mieux en avoir trop que pas assez.**

Bien que nous ayons fait observer les dangers de demander trop d'informations, en ce qui concerne les renseignements personnels, il vaut mieux en avoir trop que pas assez. Les renseignements personnels peuvent aider à distinguer les agents qui partagent le même nom. Ils sont également utiles pour faire un recoupement avec les informations provenant de registres et bases de données externes. Par exemple, prenons le nom de l'une de nos auteurs, Laura Pop. Une recherche sur le site Web où les déclarations sont rendues publiques en Roumanie aboutit à au moins quatre déclarants portant le même nom. L'un est employé à l'administration des routes et des ponts, deux siègent au conseil régional et le quatrième occupe un poste dans un service des marchés publics. Il y a beaucoup d'autres Laura Pop parmi les déclarants, mais tous ont un deuxième prénom[1].

En plus de demander le nom de l'agent, la grande majorité des déclarations demandent des informations sur le poste du déclarant, sa date de naissance ou son numéro d'identification. Cependant, à l'échelle mondiale, seuls certains pays exigent ces trois informations (pour une ventilation régionale, voir la figure 3.5) :

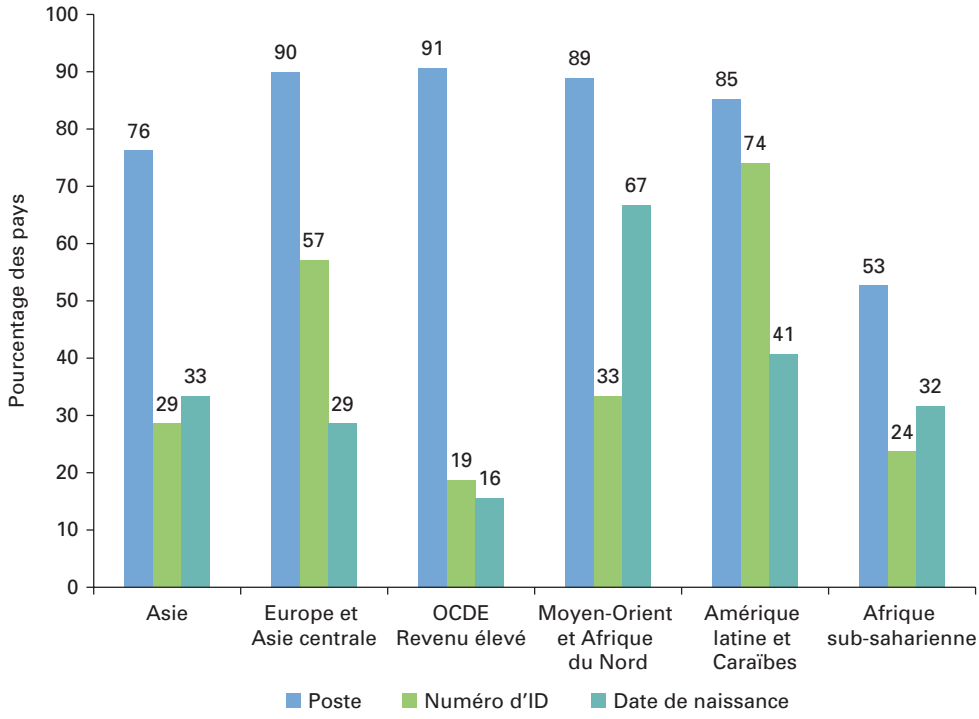
- 75% des pays exigent le poste du déclarant ; seulement 33 pays ne le font pas.
- 37% exigent un numéro d'identification, le plus souvent un numéro d'identification national ou un numéro d'identification fiscal tel qu'un numéro d'immatriculation fiscal ou un numéro de sécurité sociale.
- 31% exigent la date de naissance du déclarant.
- Seulement 18% exigent tous les trois : le poste, la date de naissance et le numéro d'identification.

Comment les informations d'identification sont-elles incluses ?

Certains pays exigent une seule forme d'identification, comme un numéro d'identification fiscal, un numéro de carte d'identité ou un numéro d'identification personnel. Dans d'autres pays, plusieurs formes d'identification sont demandées.

Les numéros d'identification, la date et le lieu de naissance, et les informations d'identification relatives aux membres de la famille peuvent être particulièrement utiles pour recouper les informations avec les données provenant de registres et bases de données externes. Les informations sur le poste d'un agent public, l'intitulé du poste et son grade, ainsi que ses responsabilités professionnelles, peuvent aider à déterminer le profil de risque du déclarant et si celui-ci est une personne politiquement exposée. Par exemple, les informations sur le poste ou l'intitulé du poste peuvent fournir des informations précieuses sur les domaines dans lesquels des conflits d'intérêts éventuels pourraient se présenter. Par exemple, la nature du risque de conflits pour un déclarant qui travaille dans le domaine des marchés publics sera différente de celle d'un juge.

FIGURE 3.5 Part des pays exigeant chaque type d'information dans le formulaire de déclaration du déclarant



Remarque : ID = identification. Pourcentages approximatifs basés sur l'analyse de 148 pays dotés de systèmes de déclaration.

Déclaration des biens immobiliers et mobiliers

Que sont les biens immobiliers et mobiliers ?

La demande d'informations sur les biens immobiliers et mobiliers est répandue dans toutes les régions. Les catégories définies comme biens immobiliers sont assez uniformes d'un système de déclaration à l'autre :

- Immeuble (commercial et résidentiel)
- Terrains
  - Dans les zones urbaines et rurales
  - À différents usages (terres agricoles, pâturages, lacs et forêts, etc.).

Il y a plus de variation en ce qui concerne les biens mobiliers. Les véhicules (voitures, bateaux, avions, hélicoptères, véhicules agricoles, etc.), les bijoux et les métaux précieux sont les plus courants. Certains systèmes de déclaration exigent des informations détaillées sur les catégories de bétail (moutons, bovins, chèvres, volailles, chevaux, etc.), ainsi que sur les collections d'antiquités, d'art ou d'armes à feu.

Quatre questions principales influent sur la déclaration des biens immobiliers et mobiliers :

- Comment *identifier* le bien ?
- Comment *exprimer* la valeur du bien ?
- Comment, quand et où le bien a-t-il été *acquis* ?
- Quelle est la *nature* de la propriété ?

Puisque ces problèmes sont communs aux deux catégories, ils sont traités dans la même section.

Comment identifier le bien ?

Cette catégorie du formulaire peut inclure l'adresse complète (ou partielle), le numéro de parcelle, le numéro de registre foncier ou de cadastre, le type de bien immobilier (maison, appartement, garage, terrain agricole, forêt ou immeuble commercial), ou la taille du bien. Il est également utile d'inclure des informations qui permettront à l'organisme de déclaration de patrimoine de recouper les informations déclarées par le déclarant avec les informations contenues dans les registres, les bases de données ou d'autres documents. En ce qui concerne les biens mobiliers, l'information généralement demandée est le numéro d'immatriculation des véhicules, bateaux, aéronefs et machines agricoles.

Comment exprimer la valeur du bien ?

C'est l'un des problèmes les plus difficiles à résoudre concernant le formulaire de déclaration de patrimoine (voir figure 3.6). Cela nécessite un examen minutieux du contexte local, des objectifs du système et de la facilité de récupération des informations pour les déclarants. Les formulaires demandent généralement aux déclarants d'indiquer la valeur vénale, la valeur d'achat, la valeur fiscale ou la valeur assurée d'un bien.

Un exemple qui illustre les arbitrages et la complexité inhérents à l'inclusion de la ou des valeurs de bien appropriées est l'utilisation de la valeur vénale. Ce sujet génère un débat passionné parmi les professionnels de la déclaration de patrimoine dans le monde entier. L'expression de la valeur d'un bien soulève un certain nombre de défis pratiques, tant pour les déclarants que pour les institutions qui utilisent cette information. Du point de vue du déclarant, il est difficile de fournir la valeur vénale d'un immeuble ou d'un terrain, car la valeur de ces biens fluctue constamment et, dans la plupart des cas, est subjective. Certains praticiens de la déclaration de patrimoine reconnaissent qu'ils ont eu du mal à trouver la valeur vénale à inclure dans leurs propres déclarations. De plus, ils mentionnent également que la valeur qu'ils ont finalement utilisée dans le formulaire n'est pas particulièrement utile, puisqu'il s'agit d'une évaluation subjective faite par chaque déclarant.

Du point de vue des organismes de déclaration, la valeur vénale pourrait ne pas être non plus la valeur la plus utile pour relever les variations anormales de patrimoine. Bien que la valeur vénale d'un bien puisse augmenter de manière disproportionnée par rapport à une augmentation des revenus, cela pourrait être entièrement justifié par les variations du marché immobilier ou d'autres facteurs tels que l'inflation. De plus, le recoupement de la valeur vénale indiquée par le déclarant nécessiterait une évaluation par un expert, ce qui ne serait pas viable pour la plupart des systèmes qui reçoivent un grand nombre de déclarations. Dans certains cas, la valeur d'achat ou la valeur imposable pourrait être relativement facile à gérer et pourrait contribuer à remplir l'objectif du système de déclaration de relever les variations anormales de patrimoine, en cas de trace écrite ou de documentation associée à ces valeurs.

Dans le cas des biens mobiliers, une question importante à considérer est celle du seuil. Par exemple, il peut être utile de faire la distinction entre une chaise ordinaire et un meuble ancien. Une approche que nous avons observée indique une valeur monétaire cumulée pour les bijoux, les objets d'art et les antiquités à déclarer – par exemple, 5 000 euros ou 6 000 dollars américains, en fonction du contexte local. Un seuil peut également être pertinent en ce qui concerne le bétail. Déclarer deux moutons n'est pas aussi pertinent ou utile que de déclarer des centaines ou des milliers de moutons. Pourtant, nous avons vu des cas dans lesquels les déclarants devaient déclarer même un très petit nombre d'animaux domestiques tels que les dindes ou les poulets.

FIGURE 3.6 Valeur du bien

Comment exprimer la *valeur* du bien ?

- Valeur vénale, valeur d'achat, valeur fiscale et valeur assurée
- Devise
- Détermination d'un seuil de déclaration

Comment, quand et où le bien a-t-il été acquis ?

Si l'objectif du système de déclaration de patrimoine est de relever les variations anormales de patrimoine, il est important d'exiger que les déclarants incluent les biens détenus dans le pays et à l'étranger. Indiquer l'année où un bien a été acquis peut également aider à distinguer entre les biens acquis avant le début du poste dans la fonction publique d'un agent et ceux acquis en cours de mandat ou après. Dans la plupart des cas, les risques de corruption associés à un bien acheté ou hérité 20 ans avant qu'un agent occupe un poste dans le secteur public diffèrent de ceux associés à un bien acquis pendant son mandat ou immédiatement après avoir quitté ses fonctions. Nous avons constaté à plusieurs occasions une distinction limitée entre les biens acquis aux alentours du mandat du déclarant et les biens acquis à un moment où le déclarant aurait eu peu l'occasion d'être impliqué dans des pratiques de corruption (par exemple, avant son poste dans la fonction publique).

Les informations sur le mode d'acquisition d'un bien (achat, héritage, cadeau ou autre) peuvent aider à mettre en parallèle les variations des biens avec les variations des revenus. Dans certains pays, les déclarants sont également tenus de fournir des informations sur la source de financement de l'achat d'un bien. Certains formulaires exigent également que les déclarants incluent le coût de la restauration ou de la rénovation. Cela est important parce que le produit de la corruption pourrait éventuellement servir à financer la transformation d'une maison modeste en manoir.

Bien que ces informations puissent fournir une image plus complète des biens des déclarants, il est également important de prendre en compte le contexte local. L'établissement de seuils appropriés (reflétant des dépenses substantielles) et de pratiques locales adéquates en matière de justificatifs (reçus, factures, etc.) peut également être utile. (Pour un résumé, voir la figure 3.7).

FIGURE 3.7 Acquisition de biens

Comment, quand et où le bien a-t-il été *acquis* ?

- Biens dans le pays et à l'étranger
- Date de l'acquisition
- Mode d'acquisition (par exemple, achat ou héritage)
- Source de financement de l'acquisition

Quelle est la nature de la propriété ?

Certains systèmes de déclaration demandent aux déclarants d'indiquer la partie ou le pourcentage du bien qui leur appartient (par exemple, si le déclarant possède la totalité d'un appartement ou 50%). D'autres systèmes demandent également aux déclarants de déclarer les biens qu'ils utilisent mais ne possèdent pas, comme des maisons ou des véhicules (voir figure 3.8).

FIGURE 3.8 Propriété de biens

Quelle est la nature de la *propriété* ?

- % de la propriété du bien
- Utilisation ou propriété

Déclaration des revenus

Les revenus sont une autre catégorie d'informations très répandue dans les déclarations de patrimoine, car elle est pertinente quel que soit l'objectif du système. Il est essentiel de relever, de prévenir et de gérer les conflits d'intérêts, ainsi que de surveiller les variations anormales de patrimoine. Il y a trois aspects à prendre en compte pour déterminer les revenus : *les sources* (nom de l'entité juridique ou de la personne dont proviennent les revenus, adresse de l'entité et numéro d'immatriculation de la société), *les types* (salaires et traitements, primes, redevances, revenus d'activités économiques et commerciales, revenus de la vente de biens mobiliers et immobiliers, dividendes, gains de jeu et héritages), et *les valeurs* (montant, devise, par mois ou par an, brut ou net).

Il y a trois aspects à prendre en compte pour déterminer les revenus : les sources, les types et les valeurs.

Dans les systèmes qui mettent l'accent sur la détermination des variations anormales de patrimoine, il peut être particulièrement utile d'avoir une vision instantanée de toutes les sources et valeurs de revenus. Les fluctuations des revenus peuvent être suivies d'une année à l'autre afin de relever les variations importantes qui pourraient lancer un signal d'alarme en matière d'enrichissement illicite. De plus, les fluctuations de revenus constituent un élément important de la comparaison des variations de biens aux variations de revenus. Les types de revenus peuvent être un complément important aux sources exactes de revenus, car ils indiquent la nature de l'activité qui a généré le revenu. Par exemple, si seuls le nom d'une entité juridique et la valeur monétaire associée figurent sur un formulaire, il sera difficile de déterminer si les revenus proviennent d'un loyer, de dividendes, d'un jour de chance au casino ou d'honoraires de conseil.

Ces informations sont également pertinentes pour gérer les conflits d'intérêts éventuels et relever les conflits réels. Par exemple, les informations fournies à propos des sources de revenus (telles que le nom de l'entité juridique ou de la personne, l'adresse de l'entité ou le numéro d'immatriculation de la société) ainsi que les types de revenus pourraient indiquer un conflit d'intérêts. Un exemple de conflit d'intérêts serait un agent recevant des revenus d'une société à laquelle des contrats ont été attribués par l'institution où il travaille.

Malgré l'utilité de ces catégories d'informations, dans certains pays, les seules informations requises sont le type de revenus (salaires, revenus d'instruments financiers, revenus d'activités artistiques, etc.) et la valeur totale associée à cette catégorie (tous les salaires et tous les revenus d'instruments financiers), et non le nom de l'entité juridique ou de la personne dont les revenus sont reçus. Dans d'autres pays, seules quelques sources de revenus doivent être déclarées. Ces deux situations sont problématiques, quel que soit l'objectif du système.

Comme pour beaucoup d'autres catégories d'informations du formulaire, les détails sont importants. Par exemple, les déclarants doivent être en mesure de voir sur le formulaire s'il faut inclure la valeur brute ou la valeur nette de leurs revenus.

L'indication de la devise pertinente peut également aider, en particulier lorsque différentes devises sont utilisées pour différentes sources de revenus.

Si la vérification du contenu des déclarations de patrimoine est une priorité, les informations sur les revenus doivent apparaître d'une manière compatible avec les informations collectées par d'autres institutions, telles que l'administration fiscale, plutôt que de créer de nouvelles catégories. Dans certains cas, les catégories de revenus figurant sur le formulaire de déclaration ne correspondaient pas à la ventilation de la déclaration d'impôts.

Déclaration des instruments financiers

Dans la grande majorité des systèmes de déclaration de patrimoine, la déclaration d'informations sur les instruments financiers est une priorité, même si tous les systèmes ne s'intéressent pas aux mêmes éléments. Certains se concentrent sur l'émetteur ou la nature de l'instrument financier, certains sur sa valeur, et d'autres sur les deux aspects.

Certains des défis qui ont été abordés en ce qui concerne l'expression de la valeur des biens mobiliers et immobiliers sont également pertinents pour les instruments financiers, car la valeur vénale des instruments financiers est également en constante évolution. Afin de gérer ce défi, certains systèmes demandent aux déclarants de joindre à leur formulaire de déclaration un relevé récent sur la performance de leurs placements financiers.

Certaines des catégories d'informations requises concernant les instruments financiers comprennent la valeur (d'achat et/ou vénale), le nombre de parts, le prix unitaire des parts, le nom de l'entité auprès de laquelle l'instrument financier est détenu et d'autres informations d'identification telles que l'adresse (y compris le pays) et le pourcentage total de parts détenues dans une société.

Compte tenu de la diversité des titres actuellement disponibles, des directives détaillées sont nécessaires.

De nombreux formulaires de déclaration de patrimoine exigent que les déclarants incluent les informations dans une rubrique générale et fournissent quelques exemples de types d'instruments financiers à inclure. Dans certains pays, les informations doivent être indiquées dans plusieurs catégories bien définies, comme les obligations ou titres émis par un gouvernement étranger, les obligations d'administrations municipales, les contrats à terme, les options d'achat d'actions et les obligations d'entreprises. Comme on pouvait s'y attendre, les systèmes axés sur les conflits d'intérêts demandent des informations ventilées, en mettant l'accent sur les entités. Toutefois, dans les systèmes axés sur l'enrichissement illicite, les catégories générales sont plus courantes, avec un accent sur les valeurs.

Bien que l'utilisation des informations sur les instruments financiers soit assez répandue, elles reçoivent relativement moins d'attention que d'autres informations lorsqu'il s'agit d'améliorer la qualité du formulaire et d'utiliser les informations recueillies. Compte tenu de l'éventail des instruments financiers disponibles, il est surprenant de

constater le peu d'indications détaillées fournies aux déclarants sur le type d'informations à inclure, que ce soit sur le formulaire ou dans d'autres documents tels que le guide du déclarant.

Déclaration des relations d'affaires avec des établissements financiers (Comptes bancaires)

En ce qui concerne les comptes bancaires, sept catégories d'informations sont généralement incluses dans la déclaration :

- Nom de l'établissement financier
- Nom du titulaire du compte
- Adresse du compte bancaire (dans le pays ou à l'étranger)
- Numéro de compte
- Type de compte
- Solde de chaque compte et devise correspondante
- Intérêts accumulés.

Dans certains cas, les déclarants sont également tenus d'expliquer la source des fonds d'un compte bancaire ou de préciser l'année d'ouverture du compte.

Il s'agit d'une catégorie d'informations qui ne soulève aucun problème particulier quant à la manière dont l'information est demandée au déclarant. Les défis apparaissent lorsque les informations déclarées doivent être recoupées, car les lois sur le secret bancaire peuvent s'appliquer.

Déclaration du passif

Les exemples courants figurant dans les formulaires comprennent les dettes, les obligations, les prêts, les hypothèques, les garanties et les cosignatures. Les informations généralement requises sont le nom du créancier (personne ou entité juridique), la date à laquelle le passif a été engagé par le déclarant, le délai de remboursement et la valeur.

Certains formulaires demandent également au déclarant de fournir des informations sur les modalités de remboursement et sur l'objet ou les motifs du passif, ainsi que sur le montant du principal et des intérêts payés au cours d'une période de déclaration. Certains formulaires mentionnent à la fois à ce que le déclarant doit et ce qui lui est dû. Dans certains cas, les formulaires n'indiquent pas de manière suffisamment claire si les déclarants doivent déclarer à la fois ce qu'ils doivent et ce qui leur est dû.

Déclaration des espèces

Ces informations sont plus souvent demandées dans les pays dont l'économie repose sur les transactions en espèces. Cependant, cette catégorie d'informations est particulièrement difficile à traiter, compte tenu des difficultés liées à

- Prouver l'existence
- Déterminer la source
- Préciser le lieu
- Déterminer le seuil approprié.

Par exemple, dans un système de déclaration, les déclarants doivent déclarer s'ils détiennent des espèces d'une valeur supérieure à 2 400 dollars américains et la devise des espèces détenues. La question que soulèvent certains praticiens est la suivante : quelle est l'utilité de ces informations ? Dans la plupart des cas, les outils d'une entité de déclaration de patrimoine ne pouvaient pas permettre de confirmer si la valeur déclarée par un déclarant correspondait à ce qu'il détenait effectivement (par exemple, le montant aurait pu être gonflé dans l'espoir de justifier des gains futurs provenant de sources irrégulières). Cependant, ces informations peuvent être utiles dans le contexte d'une enquête générale sur la corruption. La déclaration des espèces est un bon exemple d'une catégorie d'informations qui ne serait pas forcément utile pour la vérification systématique ou routinière de la déclaration de patrimoine, ou pour la prévention et la gestion continues des conflits d'intérêts ; cependant, elle peut constituer une pièce du puzzle dans le cadre d'une enquête sur la corruption. Comme nous le verrons plus en détail dans le chapitre sur l'accès aux informations contenues dans les déclarations de patrimoine, les informations recueillies sont pertinentes bien au-delà des organismes de déclaration.

Déclaration des intérêts

Les intérêts peuvent concerner diverses activités d'un déclarant, en dehors de son poste principal dans la fonction publique. Ces activités peuvent être des postes de haut niveau, comme membre d'un conseil d'administration ; d'autres postes occupés dans le secteur public ou privé, comme professeur dans une université, consultant pour une entreprise ou bénévole dans une association (membre du conseil d'administration par exemple) ; et les activités exercées avant d'entrer en fonction et celles que l'agent sait déjà qu'il exercera après avoir quitté son poste.

Un aspect important de la déclaration des intérêts est la distinction entre les intérêts pécuniaires et non pécuniaires. Les intérêts pécuniaires impliquent de l'argent ou peuvent être évalués en termes monétaires ; il s'agit, par exemple, des emplois rémunérés et des autres fonctions exercées en dehors du poste officiel. Les intérêts pécuniaires peuvent également inclure des dettes, des garanties prises en charge, des régimes d'assurance, des régimes de retraite, etc.

Les intérêts non pécuniaires ne sont pas associés à des gains financiers. Ces intérêts sont généralement des adhésions ou des postes non rémunérés ; par exemple, les fonctions de conseil d'administration dans des partis politiques, des fondations ou des organismes de bienfaisance, et le travail bénévole. Étant donné que la liste des intérêts peut être longue, il est important de se concentrer sur les intérêts qui, dans un pays donné, peuvent représenter un risque élevé de conflits d'intérêts, voire de corruption.

Déclaration des cadeaux

La déclaration des cadeaux est assez limitée par rapport à d'autres catégories d'informations ; cependant, elle est quand même assez répandue. Nous utilisons ici le terme cadeau selon son usage par un certain nombre de systèmes de déclaration ; c'est-à-dire qu'il représente les cadeaux au-delà des biens matériels (comme les téléphones portables). Nous l'utilisons comme terme générique ou comme premier élément d'une énumération qui comprend également les cadeaux non matériels, les services fournis gratuitement ou à prix réduit, les bourses, les subventions, etc. La principale préoccupation qui ressort de nos discussions avec les praticiens est de savoir comment équilibrer les risques posés par les cadeaux en matière d'intégrité avec le fait qu'ils constituent une pratique sociale courante et importante dans de nombreuses cultures.

Une approche consiste à exclure les cadeaux effectués par des proches, comme les parents et les enfants. Ces cadeaux peuvent apparaître de toute façon sous d'autres rubriques, telles que la source de financement pour l'immobilier ou les véhicules. Une autre démarche consiste à fixer des seuils relatifs à la valeur des cadeaux individuels ; l'agent est alors tenu de déclarer les cadeaux qui sont au niveau ou au-dessus du seuil. Dans certains pays, les déclarants ne doivent déclarer que les cadeaux reçus d'une même personne ou entité au cours de l'année valant plus qu'une valeur monétaire déterminée. Un point particulier qui suscite des préoccupations parmi les praticiens est la façon d'aborder les cadeaux donnés lors de mariages, baptêmes et événements similaires. Dans certaines cultures, de tels cadeaux peuvent se traduire par de grosses sommes d'argent.

Bénéficiaire effectif

Le fait d'inclure les propriétaires véritables dans le formulaire de déclaration empêche les agents publics de se démarquer de ce qu'ils possèdent réellement.

La grande majorité des systèmes de déclaration de patrimoine demandent aux déclarants de fournir uniquement des informations sur les biens qu'ils ou des membres de leur famille possèdent directement (c'est-à-dire, dont ils détiennent le titre juridique). Cela signifie, par exemple, que les déclarants doivent déclarer les parts qu'ils détiennent directement, mais n'ont pas besoin de déclarer les parts détenues par une entité ou construction juridique (par exemple, une fiducie, une fondation ou une société) qu'ils contrôlent en fin de compte. En conséquence, des informations pertinentes pourraient être omises du formulaire de déclaration sans que le déclarant ait fait une fausse déclaration (encadré 3.1). Une telle situation n'est pas seulement un exemple théorique, mais une réalité souvent citée par les praticiens, ce qui rend le concept de bénéficiaire effectif particulièrement pertinent. La non-inclusion des informations relatives aux biens dont les propriétaires finaux sont des agents publics représente une lacune importante de la grande majorité des systèmes de déclaration de patrimoine, qui permet aux agents publics corrompus de dissimuler leurs biens. Le regain d'intérêt récent à l'égard du bénéficiaire effectif (par le Groupe d'action financière [GAFI] et le Groupe des Vingt) rend ce sujet particulièrement pertinent[2].

Mais en quoi consisterait l'inclusion du bénéficiaire effectif dans la pratique ? Cela voudrait dire que les obligations déclaratives iraient un peu plus loin, en exigeant que les agents publics déclarent non seulement ce qu'ils possèdent légalement, mais aussi tous les biens que – bien qu'ils soient au nom d'un tiers, d'une fiducie, d'une fondation ou d'une société – ils utilisent ou contrôlent effectivement[3]. Le terme « bénéficiaire effectif » ne met pas l'accent sur la « propriété » au sens habituel du mot, mais plutôt sur le contrôle et l'utilisation ; la propriété juridique – détenir un titre à l'égard d'un bien – est sans importance.

Quelques pays ont mis en œuvre des obligations déclaratives qui vont au-delà de ce qui est détenu uniquement au nom des déclarants ou des membres de leur famille. Dans un cas, les déclarants de haut niveau et à haut risque doivent déclarer les informations sur les biens détenus par un tiers si le déclarant (ou les membres de sa famille) reçoit ou a le droit de recevoir des revenus d'un bien ou peut, directement ou indirectement (par l'intermédiaire d'une autre personne physique ou morale), disposer du bien.

ENCADRÉ 3.1 Cacher la vérité (et des appartements de luxe à New York), sans mentir

Qu'ont en commun deux anciens gouverneurs d'Amérique latine, deux enfants d'agents publics d'Asie de l'Est et un ancien parlementaire d'un pays d'Europe de l'Est ? D'abord et de toute évidence, ils étaient tous des hauts fonctionnaires ou avaient des rapports étroits avec eux. Deuxièmement, selon une enquête récente du *New York Times,* ils possèdent tous des biens immobiliers de luxe à New York et ont pris plusieurs mesures pour cacher le fait qu'ils étaient les véritables propriétaires des biens.

Certaines de ces mesures consistaient à acheter des appartements par l'entremise de fiducies, de sociétés à responsabilité limitée ou d'autres entités qui servaient à faire écran pour ne pas révéler leurs noms. Une telle tactique rendait très difficile la détermination du bénéficiaire effectif, de qui était le propriétaire de quoi ou de qui contrôlait en fin de compte une société (ou une autre entité juridique), puisque les noms ne figuraient pas dans les registres de la société.

L'enquête du *New York Times* a mis en évidence la question fondamentale, mais souvent négligée, de la déclaration du bénéficiaire effectif dans les déclarations de patrimoine d'un agent public. Les lois relatives à la déclaration de patrimoine exigent généralement que les hauts fonctionnaires déclarent périodiquement leurs biens, revenus et passif. Dans plus de 90% des formulaires de déclaration, les agents sont tenus de déclarer leurs biens immobiliers et ceux de leur conjoint et de leurs personnes à charge. Cependant, dans la plupart des pays, lorsque les agents publics – comme ceux décrits dans l'article – effectuent une déclaration, ils ne mentent pas s'ils excluent leurs appartements. Les obligations déclaratives ne les obligent pas à déclarer les biens détenus par l'entremise d'entités juridiques. En outre, bien que plus de 80 % des systèmes de déclaration obligent les agents à déclarer les parts qu'ils détiennent, les agents ne sont pas tenus de déclarer des parts lorsqu'elles sont détenues au nom d'un avocat qui les détient au profit de l'agent.

(suite page suivante)

ENCADRÉ 3.1 Cacher la vérité (et des appartements de luxe à New York), sans mentir (*suite*)

La plupart des hauts fonctionnaires ne sont pas corrompus. Cependant, ceux qui se livrent à des activités de corruption sont susceptibles d'utiliser des entités telles que des sociétés, des fondations et des fiducies pour cacher leur fortune mal acquise. Ces conclusions sont également confirmées par un récent rapport de Transparency International UK. Celui-ci montre que 75% des biens au Royaume-Uni faisant l'objet d'une enquête pénale depuis 2004 – en tant que produit présumé de la corruption – ont utilisé le secret de sociétés offshore pour dissimuler l'identité des propriétaires. Cela exige beaucoup de créativité, de ressources et de coopération internationale de la part des procureurs et des enquêteurs qui tentent de détecter certains de ces biens.

Cela explique pourquoi le *New York Times* a pris «plus d'un an pour démêler la propriété des sociétés fictives ayant des appartements dans le Time Warner Center, en recherchant dans les registres commerciaux et judiciaires de plus de 20 pays» (Story et Saul 2015). Les journalistes ont également interviewé des douzaines de personnes, examiné des centaines de registres de propriété, et enquêté sur les liens entre les avocats ou les proches nommés sur les actes et les acheteurs réels. Tout cela pour déterminer les noms des propriétaires des appartements dans un seul immeuble de luxe de Manhattan. Malheureusement, l'expertise et les ressources dont disposent les praticiens dans les pays en développement qui essaient de retrouver les bénéficiaires effectifs de biens similaires sont très maigres par rapport au défi auquel ils sont confrontés.

Les déclarations de patrimoine effectuées par les agents publics pourraient être un outil utile dans ce type d'enquêtes. Même si elles ne sont pas la solution miracle pour attraper un agent corrompu, en particulier ceux qui utilisent des méthodes sophistiquées pour dissimuler leur patrimoine, une fois qu'une enquête est en cours, les informations déclarées peuvent être très utiles, par rapport à ce qui a été inclus ou omis. En outre, elles peuvent aider à attraper un agent public malhonnête dont le mode de vie somptueux, y compris les biens immobiliers dans un endroit prisé, était incompatible avec les ressources, telles qu'un salaire du secteur public, indiquées dans la déclaration.

L'intégration du concept de bénéficiaire effectif peut accroître la valeur des déclarations de patrimoine dans le domaine de la déclaration et au-delà. Elle peut contribuer aux enquêtes sur la corruption, aider le secteur financier dans le cadre de la diligence raisonnable à l'égard des personnes politiquement exposées (PPE) et soutenir les efforts de la société civile visant à garantir l'intégrité des agents publics. C'est pourquoi nous proposons, depuis quelques années, que le bénéficiaire effectif soit inclus dans les formulaires de déclaration. Comment ? En exigeant non seulement que les agents publics déclarent les biens qu'ils détiennent en leur nom, mais aussi ceux dont ils bénéficient, même s'il n'y a pas de propriété directe, ou les biens supplémentaires sur lesquels ils exercent un contrôle. Les agents corrompus utilisent de plus en plus des méthodes complexes pour essayer de cacher leur fortune mal acquise. À titre d'outil de prévention et de lutte contre la corruption, les déclarations doivent en tenir compte et rendre plus difficile pour les agents corrompus de se mettre à distance des biens qu'ils possèdent réellement.

Dans un autre pays, les agents doivent déclarer les fiducies établies pour leur bénéfice ou celui de leurs proches, ainsi que les fiducies dans lesquelles ils exercent le rôle de fiduciaire. Dans ce cas, les informations à déclarer incluent le nom de la ou des fiducies, les biens détenus dans la fiducie, la valeur des biens et les revenus tirés des biens de la fiducie.

Certains pays vont au-delà de la propriété des biens et mentionnent le « droit d'usufruit » ou l'« utilisation ». Toutefois, la notion d'« utilisation » ne s'étend pas au-delà des biens mobiliers et immobiliers. Ainsi, par exemple, elle ne couvre pas les biens incorporels, ce qui signifie que certains biens restent cachés.

Voici deux des problèmes liés à la prise en compte globale du bénéficiaire effectif : (a) les populations de déclarants sont nombreuses et comprennent une proportion substantielle d'agents subalternes et intermédiaires pour lesquels le terme « *bénéficiaire effectif* » est complètement inconnu et, très probablement, ne les concerne pas ; et (b) parmi les praticiens de la déclaration de patrimoine, la connaissance de la terminologie relative au bénéficiaire effectif est limitée.

Une option pour inclure le concept de bénéficiaire effectif dans les déclarations de patrimoine consiste à utiliser ou à faire référence à la définition de « bénéficiaire effectif » dans la législation relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux. Néanmoins, les agents subalternes et intermédiaires obligés de déclarer doivent tout de même recevoir des indications et des conseils très détaillés sur la signification de ce terme. Même si le terme ne les concerne pas, les agents doivent quand même être en mesure de comprendre le formulaire. Ce problème pourrait également être résolu en créant différents formulaires de déclaration ou obligations déclaratives pour les déclarants de haut niveau et à haut risque et pour les autres catégories de déclarants (comme dans le premier exemple de pays de cette section).

La connaissance limitée du concept de bénéficiaire effectif chez les praticiens de la déclaration de patrimoine les empêche de fournir des conseils et de surveiller efficacement la mise en œuvre des nouvelles dispositions et exigences en matière de bénéficiaire effectif. Un moyen pratique de surmonter cet obstacle pourrait être de faire en sorte que les cellules de renseignements financiers, les autres praticiens nationaux et internationaux, la société civile et les experts de la LBC/FT (lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme) sensibilisent les praticiens de la déclaration au concept de bénéficiaire effectif, à la fois dans le cadre de la législation nationale et dans la pratique. L'étape suivante consisterait pour les praticiens à rédiger des indications à l'intention des déclarants fournissant des exemples sur la façon d'être bénéficiaire effectif de biens immobiliers, d'autres biens mobiliers ou de certains droits (comme des permis).

Malgré les difficultés, il vaut la peine d'envisager d'ajouter le bénéficiaire effectif au formulaire de déclaration, car cela rendra plus difficile pour les agents publics de se mettre à distance de ce qu'ils possèdent réellement.

Chapitre 3 – Principales recommandations

- Le formulaire de déclaration lui-même est crucial dans la mise en œuvre des obligations déclaratives.
- Un formulaire bien conçu doit être clair et complet : il doit recueillir des informations pertinentes de manière conviviale.
- Bien que les catégories spécifiques d'informations demandées puissent varier beaucoup d'un pays à l'autre, le type d'informations collectées par un formulaire donné doit toujours être ciblé sur les objectifs, les risques de corruption et le contexte du système de déclaration de patrimoine.
- Même si demander trop d'informations complique et appauvrit un formulaire, les renseignements personnels tels que le poste, la date de naissance et le numéro d'identification doivent être aussi complets que possible.
- Le formulaire de déclaration doit saisir les éléments les plus importants des biens immobiliers et mobiliers, par exemple : identification du bien ; expression de la valeur du bien ; mode, date et lieu d'acquisition du bien ; et nature de la propriété.
- La déclaration des revenus est importante pour tous les systèmes de déclaration.
- Selon les objectifs du système, la déclaration des revenus doit se concentrer sur la source, le type ou la valeur.
- Les formulaires doivent également exiger la déclaration des instruments financiers, des relations d'affaires avec des établissements financiers (comptes bancaires), du passif, des cadeaux, des espèces, et des intérêts en dehors de la fonction publique, selon les priorités du système.
- Le bénéficiaire effectif doit figurer sur le formulaire, car il est ainsi plus difficile pour les agents publics de cacher ce qu'ils possèdent réellement sans avoir à mentir à ce sujet.
- Enfin, un formulaire convivial doit être conçu pour sa population cible.
- Les utilisateurs ne doivent pas avoir à se lancer dans des suppositions ou faire face à des incertitudes lors du remplissage du formulaire.

Notes

1. Le site Web de la Roumanie pour effectuer les déclarations peut être consulté à l'adresse : http://declaratii.integritate.eu/home/navigare/cautare-avansata.aspx.
2. Pour plus d'informations, veuillez consulter https://star.worldbank.org/star/about-us/g20-anti-corruption-working-group.
3. La définition internationalement acceptée du bénéficiaire effectif est celle qui figure dans les recommandations du GAFI ; elle définit le bénéficiaire effectif comme la ou les personnes physiques qui possèdent ou contrôlent en dernier lieu une personne

morale ou une construction juridique. Il est important de garder à l'esprit que cette définition a été rédigée pour les établissements financiers ou d'autres prestataires de services qui, en vertu des règlements relatifs à la LBC/FT (lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme), doivent remplir certaines obligations lorsqu'ils ont affaire à un client potentiel. L'une de ces obligations est d'établir l'identité du bénéficiaire effectif du client potentiel. Pour plus d'informations, voir van der Does de Willebois et autres (2011), 17-20.

Références

Story, L., et S. Saul. 2015. « Stream of Foreign Wealth Flows to Elite New York Real Estate. » *New York Times*, 7 février. http://www.nytimes.com/2015/02/08/nyregion/stream-of-foreign-wealth-flows-to-time-warner-condos.html ?_r=0.

van der Does de Willebois, E., E. M. Halter, R. A. Harrison, J. W. Park, and J. C. Sharman. 2011. *Les Marionnettistes : Comment dissimuler les biens mal acquis derrière des structures juridiques, et que faire pour l'empêcher* Washington, DC : Banque mondiale.

4. Le processus de transmission

Une agente publique habitant dans une région éloignée a mentionné qu'elle devait voyager pendant plusieurs heures pour se rendre au bureau où elle pouvait transmettre sa déclaration. Dans un autre pays, des hauts fonctionnaires utilisaient leur voiture et leur chauffeur officiels pour se rendre dans la capitale afin de transmettre leurs déclarations à l'organisme de déclaration de patrimoine de leur pays, car la loi les obligeait à le faire en personne. Cela impliquait de prendre une journée de congé, et le coût associé était élevé si l'on prend en compte toutes les dépenses de voyage. Dans d'autres pays, le formulaire peut être transmis par quelques simples clics sur un ordinateur.

Le processus de transmission, tout comme le formulaire lui-même, représente un point de contact entre le déclarant et l'organisme de déclaration de patrimoine à travers lequel circulent les informations de déclaration de patrimoine. En effet, si le formulaire est le véhicule de la déclaration, alors le processus de transmission constitue le pont entre le déclarant et l'organisme.

Le processus de transmission représente le point de départ, et ses défauts se répercuteront inévitablement sur le reste du système.

Il est important de noter que le *processus de transmission* est une expression générale qui nécessite des explications. L'expression peut désigner le transfert physique du formulaire de déclaration du déclarant à l'organisme. Cependant, pour que le transfert se fasse bien, d'autres éléments – tels que la vérification préliminaire des informations reçues, la gestion et le transfert des données, la communication avec les déclarants, etc – doivent également s'aligner. Aussi, la transmission occupe non seulement une grande partie des débats sur la déclaration de patrimoine, mais a également des répercussions importantes sur l'efficacité et la fonctionnalité du système de déclaration dans son ensemble.

Dans la majorité des cas, le processus de transmission pose des défis importants aux systèmes de déclaration, qu'ils soient nouveaux ou anciens. La plupart de notre travail porte en fin de compte sur des problèmes relatifs au processus de transmission, même si la demande initiale ne le fait pas. Le processus de transmission est un élément essentiel du système de déclaration, qui est lié intrinsèquement à tous les autres éléments du système. Il représente le point de départ, et ses défauts se répercuteront inévitablement sur le reste du système. Par conséquent, on ne peut concevoir un processus de transmission efficace sans tenir compte des autres parties du système de déclaration. Inversement, on ne peut concevoir un système de déclaration efficace sans prêter une attention particulière au processus de transmission.

De nombreux facteurs entrent en ligne de compte dans la conception d'un processus de transmission efficace, comme la taille et la composition de la population de déclarants et l'expertise et les capacités technologiques de l'organisme. En fin de compte, un

système doit être adapté de manière unique au pays en question. Par conséquent, ceux qui conçoivent et mettent en œuvre un système doivent examiner les objectifs, le contexte et les limites. Dans tous les cas, la créativité et l'ingéniosité sont extrêmement importantes à ce stade du processus de déclaration. Ce chapitre présente les dernières tendances en matière de rationalisation des processus de transmission et fournit également un aperçu sur la façon de surmonter certains défis courants à ce sujet, dans le but de fournir des conseils pour la conception du meilleur processus propre à un pays.

Les principaux éléments du processus de transmission

Chaque processus de transmission fonctionnel comprend plusieurs éléments de base. Bien que les éléments soient presque toujours les mêmes, leur mise en œuvre peut varier considérablement. Ces éléments communs agissent de concert pour permettre la circulation des informations entre les déclarants, l'organisme et, souvent, le public :

- Création et mise à jour d'une liste des déclarants
- Communication avec le déclarant à propos de l'obligation de transmettre une déclaration et de l'aide relative aux étapes de déclaration
- Remplissage du formulaire de déclaration et transmission à l'organisme compétent
- Exécution d'un contrôle de la qualité ou d'un examen de la déclaration pour s'assurer de l'exhaustivité et de la cohérence interne et relever les erreurs évidentes
- Stockage et gestion des données transmises
- Analyse et rapport sur les résultats du processus de transmission.

Comme l'illustre la figure 4.1, le processus de transmission est dynamique et exige que chaque élément alimente le suivant et soit basé sur le précédent. Bien que nous abordions chaque élément individuellement, il est important de noter que l'efficacité du processus de transmission et le taux de conformité des transmissions associé dépendent du bon fonctionnement du système dans son ensemble.

Le registre des déclarants

La base du processus de transmission est le registre des déclarants. Par conséquent, les questions clés doivent être traitées de manière à refléter les obligations déclaratives et la capacité d'un système donné : Comment la liste des déclarants est-elle créée ? Qui gère la liste ? Comment est-elle tenue à jour ?

Le suivi du *nombre* et de l'*identité* des agents tenus de déclarer est généralement effectué en coordination avec les bureaux administratifs des ressources humaines (RH) des organismes gouvernementaux ou des entités dans lesquels les agents sont employés. La création de mécanismes de communication et de coordination avec les bureaux des RH est donc une étape essentielle pour s'assurer que le registre des déclarants est exact et à jour. Nous avons vu cela effectué de plusieurs manières, de la fourniture d'une liste à jour par le bureau des RH (comme l'illustre la figure 4.2) à l'importation transparente des données sur les déclarants directement à partir du système de paie centralisé.

FIGURE 4.1 Le processus de transmission

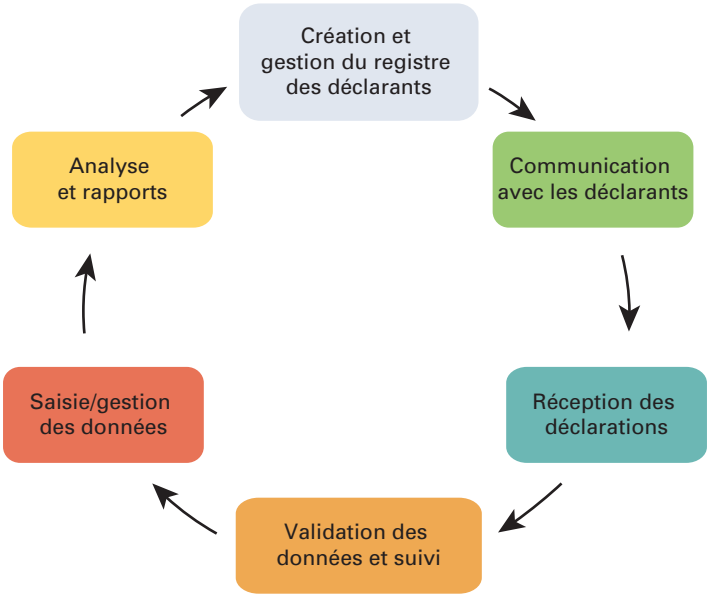
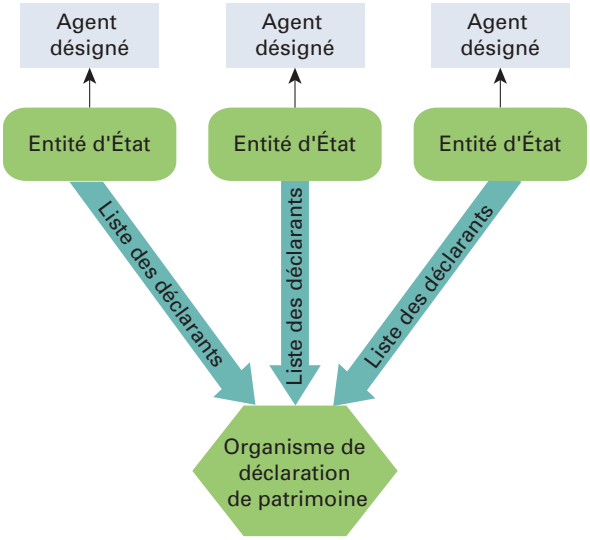


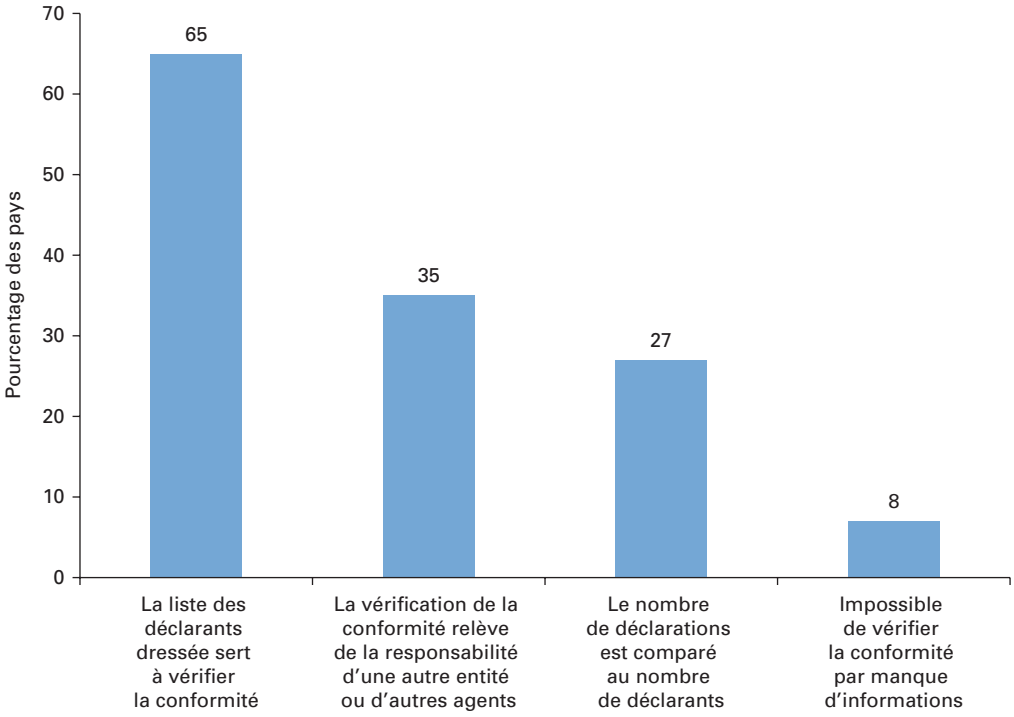
FIGURE 4.2 Exemple de pays : Création et mise à jour d'une liste des déclarants



Remarque : Dans ce système, l'agent désigné de chaque entité d'État (a) établit une liste des déclarants fondée sur les catégories d'agents définies par la loi, (b) informe les déclarants de leurs obligations déclaratives, (c) transmet la liste des déclarants à l'organisme de déclaration de patrimoine, (d) aide les déclarants à transmettre leurs déclarations (en ligne), (e) transmet les déclarations sur papier au Bureau de l'Inspecteur général, f) met à jour les listes des déclarants.

La création d'une liste des déclarants réels peut être assez difficile. Parfois, il peut être irréaliste d'essayer de construire un système centralisé. En effet, environ 65% des pays étudiés tiennent un registre des déclarants (voir figure 4.3). Certains des défis qui peuvent survenir lors de l'élaboration de cette liste sont : (a) l'absence d'obligation légale de la part des agents des RH de soutenir le système de déclaration, (b) le manque d'informations centralisées sur le personnel du secteur public, (c) le manque d'informations à jour sur le personnel, (d) la mauvaise communication entre les agents de la déclaration de patrimoine et les agents des RH, et (e) le manque de ressources des bureaux de RH pour recueillir des données à jour. (Pour une discussion plus approfondie sur le registre des déclarants, voir le chapitre 2).

FIGURE 4.3 Méthodes préférées pour vérifier la conformité



Remarque : Pourcentages approximatifs basés sur l'analyse de 52 pays dotés de systèmes de déclaration.

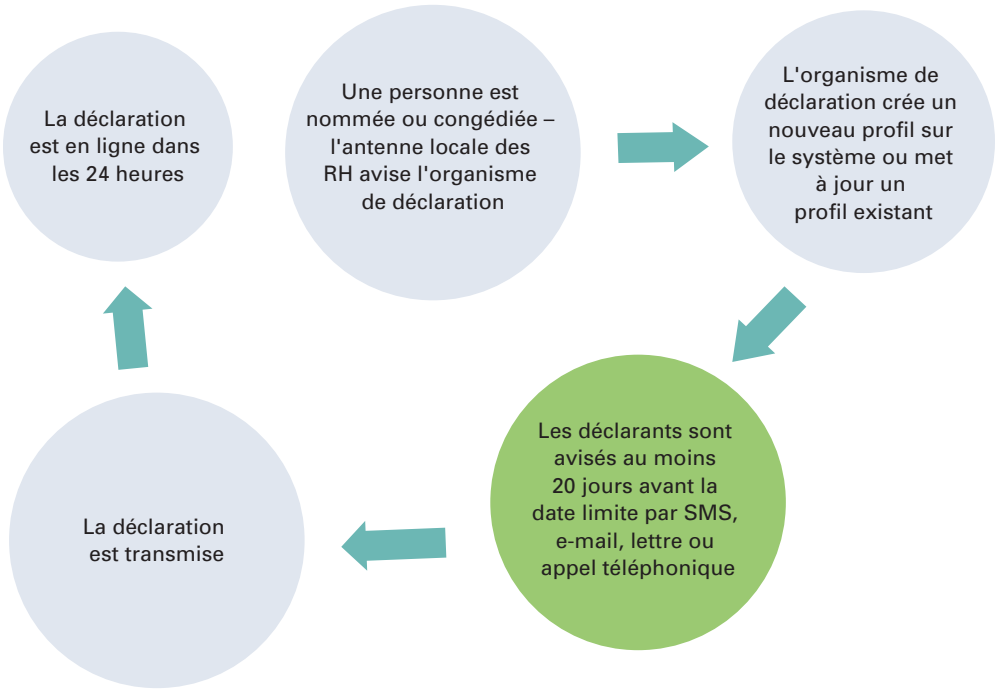
La communication avec le déclarant

La création d'un moyen de communication entre les déclarants et l'organisme de déclaration est une étape essentielle pour assurer la conformité de la transmission. En général, un organisme a besoin de communiquer avec les déclarants pour (a) les informer de leurs obligations déclaratives ainsi que des délais de déclaration, et (b) fournir un soutien supplémentaire. Plus précisément, la communication avec les déclarants doit inclure les informations suivantes :

- Le but des obligations déclaratives
- Les obligations du déclarant (fréquence de déclaration, délais, procédures, etc.)
- Les procédures d'examen et d'enquête (le cas échéant)
- Les types de sanctions et les procédures d'exécution (le cas échéant)
- Les conflits d'intérêts éventuels et comment éviter qu'un conflit réel ne se produise (le cas échéant).

Qu'il s'agisse de communiquer les obligations déclaratives ou de fournir un soutien, c'est une excellente occasion pour l'organisme de se montrer créatif et ingénieux. Compte tenu des ressources disponibles, de la capacité des déclarants et des obligations déclaratives, les organismes peuvent utiliser une vaste palette de méthodes pour communiquer avec les déclarants. Par exemple, dans un pays, l'organisme de déclaration envoie non seulement des messages électroniques aux déclarants – y compris un calendrier avec les dates clés et les lieux où l'organisme aidera directementles déclarants –, mais fournit également sur son site Web le formulaire, les directives pour remplir le formulaire, et une vidéo sur la façon de le transmettre (voir figure 4.4.). Plusieurs modes de communication peuvent être utilisés pour atteindre le même objectif et ajuster les méthodes afin de répondre aux besoins des déclarants et de l'organisme.

FIGURE 4.4 Exemple de pays : Communication avec les déclarants



Source : Basé sur le système de déclaration de patrimoine en Géorgie.
Note : RH = Ressources humaines. L'exemple met en évidence les modifications apportées à la liste de référence des déclarants.

Obligations déclaratives

Selon la structure du système, l'organisme de déclaration ou un autre bureau, tel que le bureau des RH de l'organisme du déclarant, est responsable d'aviser les agents de leurs obligations déclaratives, que ce soit lors de la nomination, du congédiement ou de la promotion, ou chaque année. Cela peut être fait en utilisant différents modes, y compris les affiches d'information sur les tableaux d'affichage, les appels téléphoniques, les courriers, les messages électroniques, les annonces à la radio, et même les messages texte. La figure 4.4 illustre la place de cet élément dans le processus de transmission dans un exemple de pays.

Accompagnement des déclarants

Il est impératif de mettre en place un solide mécanisme d'accompagnement pour les déclarants. Les sites Web, les médias, le personnel dédié, les lignes d'assistance téléphonique, les directives détaillées et les réponses aux questions fréquemment posées (FAQ) jointes aux formulaires vierges sont quelques exemples d'outils de communication courants. D'autres systèmes de soutien comprennent des services de conversation en ligne et un médiateur ou un déontologue permanent chargé de fournir un soutien direct aux déclarants à propos des conflits d'intérêts éventuels.

De plus en plus de pays élaborent également des guides détaillés sur la manière de remplir les formulaires de déclaration. Ces guides peuvent faciliter et raccourcir fortement le processus de déclaration pour le déclarant et augmenter considérablement la qualité des informations recueillies. Par exemple, il est utile que le déclarant sache que, s'il possède le terrain sur lequel se situe une maison, alors celui-ci doit être également déclaré dans la catégorie correspondante. S'agissant de la déclaration des revenus, des indications sur les éléments précis de la déclaration d'impôts doivent être incluses pour faciliter le processus. La déclaration d'informations sur les fiducies, telles que les placements détenus par une fiducie ou les revenus reçus d'une fiducie, est facilitée par les informations détaillées contenues dans un guide. Ces instruments peuvent inclure des exemples de la manière de déclarer les informations. Ces guides sont également des documents évolutifs que les organismes peuvent mettre à jour régulièrement à partir des erreurs courantes constatées et des questions posées par les déclarants. Dans les systèmes qui utilisent la télétransmission, les informations contenues dans les guides peuvent être fournies de manière encore plus conviviale en les intégrant dans le formulaire de télétransmission.

Dans les pays qui intègrent les conflits d'intérêts dans leur système de déclaration de patrimoine, les outils et les processus de communication et de soutien sont d'une importance cruciale. Trop souvent, on met davantage l'accent sur les sanctions en cas d'omission de déclarer les intérêts et les conflits d'intérêts réels, et on n'accorde pas suffisamment d'attention à la création d'outils d'orientation ou à la prestation de services consultatifs en personne pour soutenir le processus.

La communication facilite et raccourcit fortement le processus de déclaration pour le déclarant et augmente considérablement la qualité des informations recueillies.

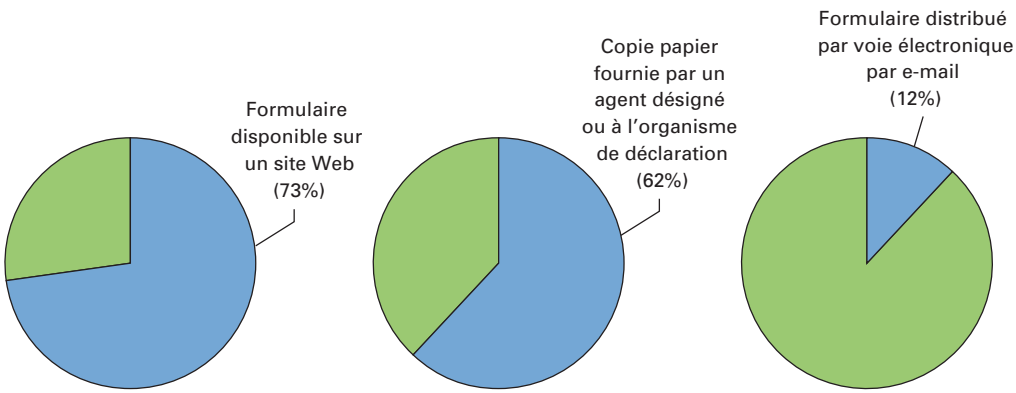
La communication avec les déclarants et le public joue un autre rôle important dans le processus de transmission. C'est l'occasion pour l'organisme de souligner l'importance de la déclaration, de sensibiliser les déclarants et le grand public au système de déclaration et de renforcer une culture de l'intégrité. Là encore, les organismes de déclaration doivent faire preuve de créativité et utiliser tous les moyens à leur disposition pour atteindre ces objectifs. Par exemple, l'utilisation d'avis dans les couloirs, d'annonces à la radio ou de spots télévisés peut accroître les niveaux de sensibilisation et, en fin de compte, les taux de conformité.

Remplir et transmettre la déclaration

Cette étape est assez simple à comprendre : le déclarant remplit le formulaire. Ce qui varie ici est (a) le mode de réception du formulaire par le déclarant et (b) la manière de le remplir et de le transmettre. Généralement, ce processus est effectué d'une ou de plusieurs manières (figure 4.5) :

- **Papier :** Le déclarant récupère une copie papier du formulaire, la reçoit par courrier ou la récupère auprès d'un agent de déclaration de patrimoine. Il remplit ensuite la copie papier du formulaire puis l'envoie par la poste ou remet le formulaire signé à l'autorité compétente.
- **Téléchargement :** Le déclarant accède au formulaire et le télécharge sur le site Web de l'organisme. Le déclarant imprime, remplit et envoie par la poste ou remet la copie papier à l'autorité compétente.
- **Formulaire électronique :** Le déclarant accède au formulaire en ligne ; le remplit – en ligne ou hors ligne –, l'imprime et l'envoie par la poste ou remet la copie papier à l'autorité compétente.
- **Formulaire électronique avec transmission en ligne :** Le déclarant accède au formulaire en ligne ; le remplit en ligne ou hors ligne et transmet le formulaire dûment rempli en ligne.

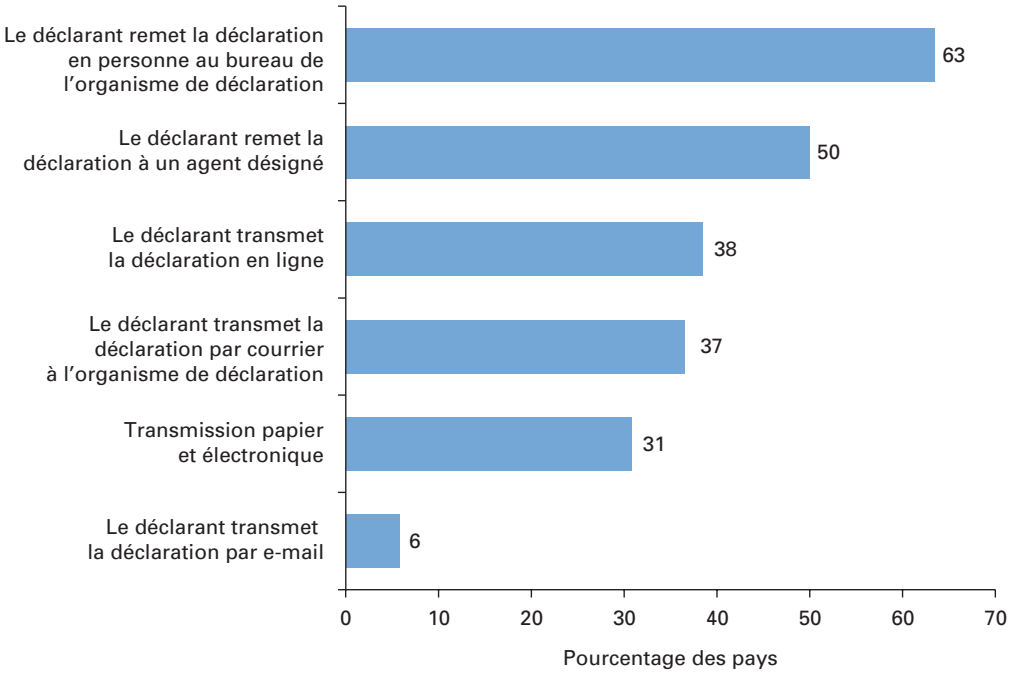
FIGURE 4.5 Comment les agents ont accès au formulaire de declaration
Pourcentage de pays donnant l'accès



Remarque : Pourcentages approximatifs basés sur l'analyse de 52 pays dotés de systèmes de déclaration.

Au moment de choisir les méthodes à utiliser, les organismes doivent examiner leur application dans leur propre contexte et les conséquences possibles du choix d'une méthode plutôt qu'une autre. La figure 4.6 montre que, dans près de 70 % des systèmes de déclaration que nous avons analysés, les déclarants remettent les formulaires *en personne* au bureau de l'organisme de déclaration. Cette exigence peut avoir des répercussions importantes, souvent imprévues. Par exemple, dans un pays, des hauts fonctionnaires habitant en dehors de la capitale et devant remettre leurs déclarations en personne à l'organisme de déclaration utilisaient leurs voitures de fonction pour se conformer à leurs obligations déclaratives. Cela équivalait pratiquement à des vacances subventionnées à la capitale pour ces agents. Il y a aussi de nombreux exemples où des centaines, voire des milliers d'agents ont fait la queue sous le soleil ou sous une forte pluie le dernier jour avant la date limite annuelle de transmission. Ces situations causent presque toujours des cauchemars logistiques qui provoquent le mécontentement des déclarants et ternissent la réputation du processus de déclaration et des institutions chargées de le gérer.

FIGURE 4.6 Méthodes de transmission des formulaires de déclaration



Remarque : Pourcentages approximatifs basés sur l'analyse de 52 pays dotés de systèmes de déclaration. Les chiffres reflètent le fait que les systèmes emploient souvent plus d'une méthode de transmission.

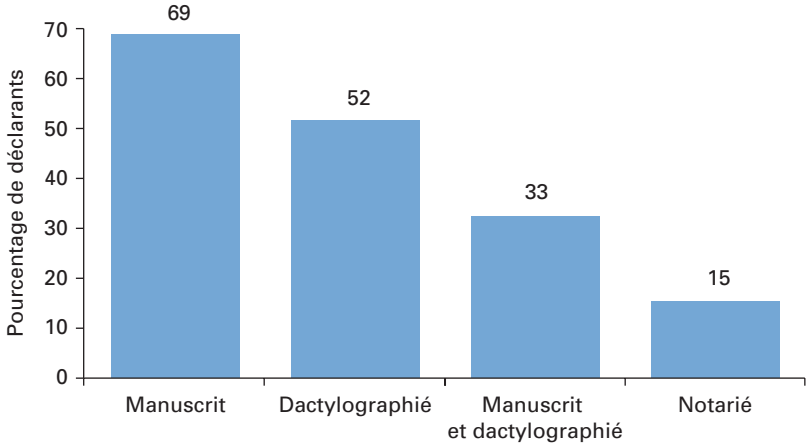
Dans un grand nombre de systèmes, les déclarants peuvent transmettre leurs déclarations à la fois en ligne et sur papier. Bien que certains déclarants tirent parti de l'option de télétransmission, d'autres ne le font pas. Cela est attribuable, entre autres, à un

accès limité à la technologie ou à un manque de connaissance en la matière, à la méfiance à l'égard du processus de télétransmission et au fait que tous les déclarants n'ont pas de signatures numériques[1]. Pour rendre l'administration du processus de transmission prévisible, une option consiste à permettre la coexistence des deux types de transmission pendant une période de transition avant d'éliminer finalement le système papier.

Les détails du processus de transmission – pas seulement la conception générale – ont leur importance. Par exemple, si l'on décide que le formulaire doit être rempli sur papier (c.-à-d., pris ou imprimé), doit-il être dactylographié ou peut-il être manuscrit ? Gérer les données et en effectuer une simple analyse à partir de formulaires manuscrits peut être particulièrement difficile, même lorsqu'il n'y a que quelques déclarations à traiter. Cependant, si les déclarants n'ont pas accès à un ordinateur, remplir les formulaires à la main peut être la seule possibilité. Nous constatons de moins en moins de cas où les agents de haut niveau et à haut risque n'ont pas accès à un ordinateur sur leur lieu de travail. Nous avons également constaté de nombreuses occasions où, lorsqu'ils ont le choix entre remplir le formulaire en ligne (ou taper les réponses) et remplir une copie papier à la main, les déclarants choisissent la deuxième option. La figure 4.7 montre que, bien qu'ils disposent d'autres options, la majorité des déclarants remplissent toujours les formulaires à la main (69%). Une question connexe est de savoir si le formulaire doit être notarié. Si c'est le cas, cela pose-t-il des problèmes aux déclarants ? Est-ce que cela engendre des frais supplémentaires ? Ce sont les types de questions et de considérations qui doivent être prises en compte lors de la conception des procédures de transmission. Il est utile de se tourner vers d'autres systèmes pour trouver des exemples de méthodes, mais le choix revient finalement à ce qui fonctionne le mieux dans l'environnement compte tenu des contraintes et des conséquences connexes.

La conception institutionnelle du processus de transmission est assez variée. Cette variation est due, en partie, aux différences des objectifs sous-jacents des systèmes de déclaration dans leur ensemble, mais résulte également de leurs environnements politiques et institutionnels. Un pays peut choisir de demander à chaque déclarant de remettre le formulaire dûment rempli directement à l'organisme de déclaration (ou à un organisme compétent). Nous le constatons souvent dans les pays ayant une petite population de déclarants. Par exemple, dans un pays qui compte moins de 5 000 déclarants, ce type de système pourrait fonctionner. Cependant, dans un système qui compte, disons, 50 000 déclarants, la remise directe à l'organisme n'est peut-être pas le meilleur choix. En effet, dans une telle situation, les déclarants pourraient remettre les formulaires à des agents désignés au sein de leurs propres organismes, chargés de transmettre ensuite les formulaires dûment remplis à l'organisme central de déclaration. C'est un exemple de système décentralisé (voir figure 4.2). Certains pays choisissent de créer un système hybride entre les systèmes centralisés et décentralisés en demandant à des agents, par exemple les agents de haut niveau ou à haut risque, de remettre les déclarations directement à l'organisme central, tandis que les autres déclarations sont remises aux agents des RH[2].

FIGURE 4.7 Méthodes de remplissage des formulaires de déclaration



Remarque : Pourcentages approximatifs basés sur l'analyse de 52 pays dotés de systèmes de déclaration.

Assurer la conformité et le contrôle de la qualité

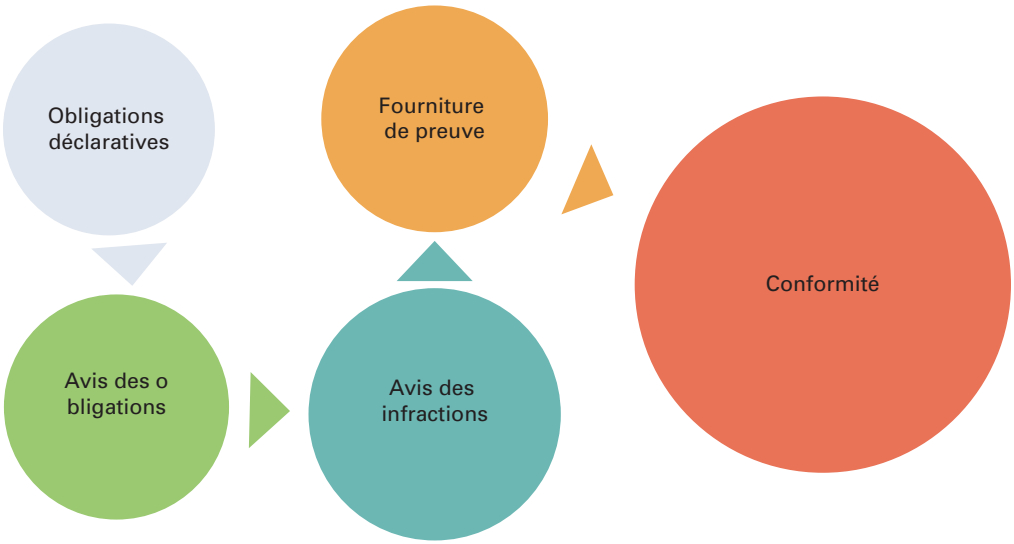
Comme nous l'avons déjà mentionné, la conformité aux obligations déclaratives est le résultat de plusieurs étapes qui se déroulent en tandem. Comme l'illustre la figure 4.8, le chemin vers la conformité est un dialogue entre le déclarant et l'organisme, avec des informations qui circulent tout au long du processus.

La conformité aux obligations déclaratives est un indicateur couramment utilisé pour mesurer l'efficacité d'un système de déclaration de patrimoine. Il est basé principalement sur le remplissage et la transmission en temps voulu du formulaire de déclaration. En effet, la plupart des statistiques examinent le taux de conformité en fonction du nombre de formulaires remplis ou transmis par rapport au nombre de formulaires requis. Par exemple, un pays pourrait avoir un taux de conformité de 90%, sur la base du fait que 90% des déclarants requis ont transmis un formulaire dûment rempli dans les délais. Cependant, ce nombre ne constitue que la moitié de l'équation de la conformité.

À notre avis, l'exactitude et l'exhaustivité des formulaires transmis sont des indicateurs aussi importants que le pourcentage de déclarants ayant transmis leurs formulaires. Les formulaires inexacts ou non fiables ont peu de valeur. Dans un pays, un formulaire de déclaration contenait des informations sur une maison composée de 3 854 pièces – et pourtant, cette déclaration était considérée comme un formulaire dûment rempli et contribuait au taux de conformité élevé du pays. Dans un autre pays, la cellule de renseignements financiers a constaté que les 50 formulaires examinés dans le cadre d'un travail analytique contenaient des données inexactes.

L'examen de l'exactitude et de l'exhaustivité n'est pas un contrôle proprement dit, mais plutôt une vérification sommaire des données. Cet examen ne signifie pas que les

FIGURE 4.8 Le chemin vers la conformité



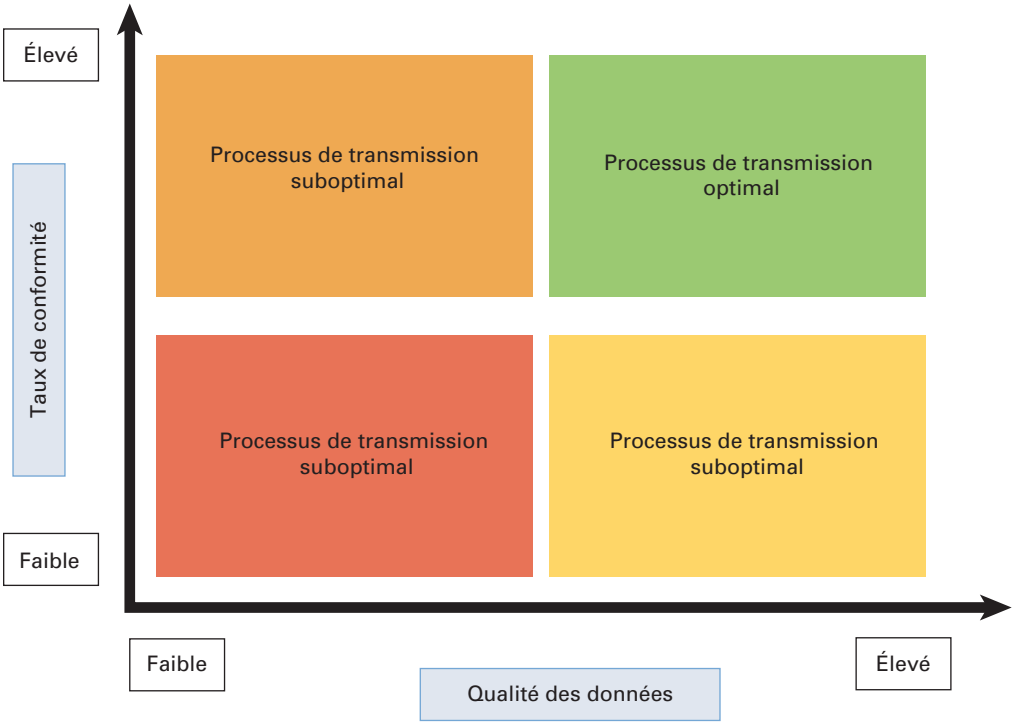
informations ont été vérifiées, mais plutôt qu'elles semblent cohérentes à première vue. Il est impératif que cet examen fasse partie intégrante de chaque système, en particulier lorsqu'un organisme envisage d'utiliser de l'automatiser. Assurer la transmission de données « propres » ou de qualité à ce stade du processus de déclaration de patrimoine permet en fin de compte une vérification plus efficace et efficiente. L'exactitude et l'exhaustivité des formulaires devraient donc être un facteur à prendre en compte lors de l'évaluation des niveaux de conformité aux obligations déclaratives d'un système.

Par conséquent, plutôt que de se concentrer uniquement sur la conformité aux obligations déclaratives, une meilleure mesure du succès est la réalisation d'un processus de transmission optimal. Cela nécessite à la fois des niveaux élevés de conformité *et* des niveaux élevés de qualité des données (figure 4.9). Ce n'est que lorsque ces deux éléments sont présents qu'un système de déclaration peut vraiment servir d'outil de responsabilisation et de transparence. Cela dit, certains pays pourraient ne pas être en mesure de parvenir immédiatement à une « transmission optimale » et d'améliorer simultanément la conformité et la qualité des données. Dans de tels cas, se concentrer sur l'amélioration de la conformité ou de la qualité de manière indépendante peut fonctionner, à condition que les deux volets soient finalement abordés.

Collecte et gestion des données

À ce stade, la plupart des systèmes de déclaration, qu'ils soient partiellement automatisés ou non, effectuent une forme de transfert des données des formulaires de déclaration vers une base de données. Cela permet d'exécuter les fonctions administratives associées à la récupération des données, aux procédures de vérification, au suivi des

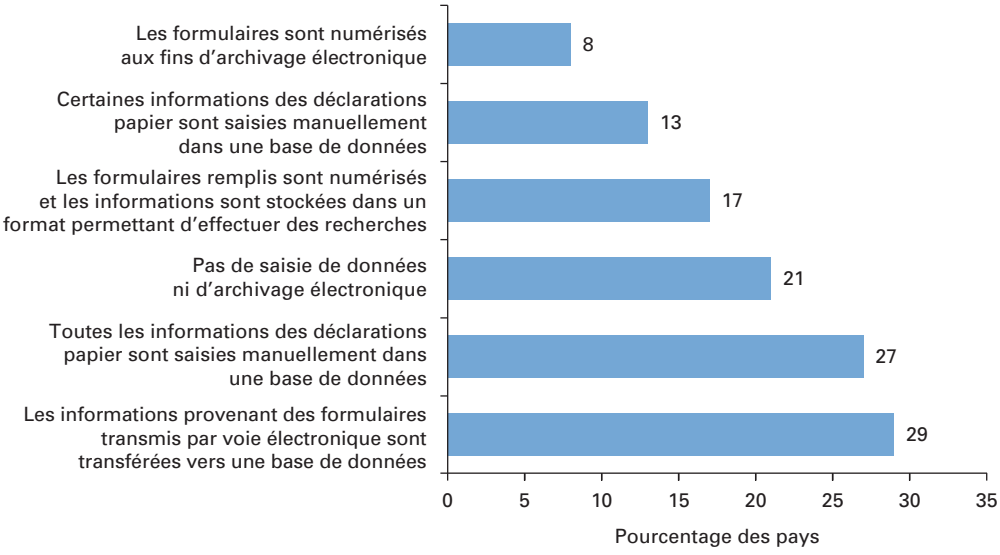
FIGURE 4.9 Atteindre un processus de transmission optimal



données, et, le cas échéant, à la publication des données en ligne ou dans d'autres médias aux fins d'accès public. Dans un nombre croissant de systèmes, les informations provenant des formulaires transmis électroniquement sont automatiquement transférées vers une base de données. Dans de nombreux systèmes, les informations issues des déclarations papier continuent d'être transcrites dans un logiciel de gestion de données. Dans la perspective de la mise en œuvre de la vérification, voire de la vérification automatisée, il est important de noter si la base de données peut faire l'objet de recherches sur divers points de données. Bien que la gestion des données soit une étape essentielle du processus de transmission, plus de 20% des systèmes étudiés n'effectuent aucune saisie de données ou archivage électronique (figure 4.10).

Quelques questions très importantes se posent à ce stade du processus de transmission : Comment les informations sont-elles organisées dans la base de données ? Sont-elles triées par nom, par numéro d'identification ou par un autre élément ? Sont-elles organisées en utilisant les mêmes méthodes que d'autres bases de données gérées par d'autres organismes ? Il est utile à ce stade de normaliser les données collectées et la conception de la base de données. En fin de compte, l'objectif de la vérification des informations à l'aide de bases de données externes, telles que celles de l'administration fiscale ou des registres de véhicules, nécessitera un niveau de normalisation des informations et l'existence de données communes aux deux ensembles de données.

FIGURE 4.10 La gestion et le transfert de données manuels sont toujours répandus, mais le transfert automatique prend de l'ampleur



Remarque : Pourcentages approximatifs basés sur l'analyse de 52 pays dotés de systèmes de déclaration.

Analyse et rapports

L'analyse des taux de conformité et des informations fournies dans la déclaration peut fournir aux organismes de déclaration de patrimoine des informations précieuses sur les maillons faibles du processus de déclaration. Par exemple, une analyse des taux de conformité dans l'ensemble des organismes peut révéler que l'un d'entre eux ne se conforme pas adéquatement aux obligations déclaratives. Cela peut être dû à une mauvaise gestion au sein de cet organisme, ou à un manque de communication ; cela peut être aussi un signal d'alarme indiquant un comportement corrompu éventuel qui justifie un contrôle plus poussé. Il en va de même pour l'analyse des données fournies dans les formulaires de déclaration. Dans certains cas, des erreurs fréquentes dans la même catégorie peuvent indiquer que le formulaire ou les directives doivent être clarifiés.

La production de rapports sur la performance du système de déclaration répond à un objectif différent. La communication des données relatives à la conformité, ainsi que du mandat et des procédures du système, peut aider à mobiliser le public et la société civile comme partenaires en vue d'atteindre les objectifs du système et peut augmenter la probabilité de l'attention publique à la conduite contraire à l'éthique ou aux conflits d'intérêts éventuels. Cette sensibilisation et cette participation du public pourraient en fin de compte accroître la détection efficace des infractions par l'organisme grâce aux plaintes du public. Pour mobiliser efficacement le public, l'organisme de déclaration a besoin d'un mécanisme pour effectuer le suivi des résultats du processus de déclaration et en rendre compte.

Une production de rapports efficace est non seulement importante pour mobiliser le public, mais aide aussi à informer les décideurs et législateurs sur le mandat de l'organisme, les obligations déclaratives et le rôle que joue la déclaration de patrimoine dans l'établissement d'une culture de la responsabilisation et de la transparence (ou le leur rappeler). Dans les pays où les mécanismes de lutte contre la corruption ont été politisés, une production de rapports efficace peut contribuer à dissiper les craintes de parti pris politique, de représailles ou d'autres motivations malhonnêtes. Elle peut également indiquer les limites inhérentes au système de déclaration (par exemple, en ce qui concerne l'imposition et l'application de sanctions).

Déclaration en ligne et sur papie

Actuellement, la plupart des systèmes de déclaration utilisent le papier ou ont peu d'éléments électroniques. Cependant, de plus en plus de systèmes migrent vers un système de transmission et de gestion électronique ou envisagent de le faire. C'est le domaine où l'on constate le plus grand changement actuellement dans le monde de la déclaration de patrimoine.

La migration vers la télétransmission est le domaine où l'on constate le plus grand changement actuellement dans le monde de la déclaration de patrimoine.

En pratique, de nombreux systèmes incorporent au moins un élément électronique. Par exemple, dans de nombreux systèmes, le formulaire de déclaration vierge est disponible sur le site Web de l'organisme de déclaration, où il peut être téléchargé et imprimé avant d'être envoyé par la poste à l'organisme de déclaration ou collecté par un agent des RH. Dans d'autres systèmes, une base de données électronique des déclarants est régulièrement mise à jour par les bureaux des RH ou à partir des bases de données sur la paie.

En ce qui concerne la gestion des informations collectées, certains systèmes (27 % des systèmes analysés, voir figure 4.10) transfèrent les informations issues des déclarations papier vers une base de données électronique. Dans les systèmes comptant un grand nombre de déclarants en particulier, le transfert manuel des données à partir des déclarations papier vers une base de données électronique est à la fois non viable et problématique pour l'analyse des informations. Ce n'est pas viable, parce que ce type de transfert de données nécessite des ressources importantes. De plus, on constate souvent des arriérés, parce que les ressources disponibles ne peuvent faire face au volume de déclarations. C'est également problématique pour l'analyse des données, car l'erreur humaine est inévitable.

Les déclarations manuscrites (utilisées dans 69 % des systèmes analysés, voir figure 4.7) compliquent le transfert des informations des déclarations vers une base de données électronique, ainsi que l'analyse automatisée. Pour transférer les données, les membres du personnel chargés de la déclaration de patrimoine doivent passer beaucoup de temps à déchiffrer l'écriture sur des milliers de déclarations. Même lorsqu'un logiciel de reconnaissance d'écriture manuscrite est disponible, les membres du personnel chargés de la

déclaration de patrimoine peuvent toujours être confrontés au défi d'avoir affaire à des formulaires numérisés ou présentés dans différentes mises en page et formats, ralentissant ainsi le processus.

D'autres systèmes (17% des systèmes analysés, voir figure 4.10) numérisent les déclarations aux fins de traitement interne et d'accessibilité publique. L'avantage de cette approche est que les déclarations sont systématisées par l'organisme et peuvent faire l'objet de recherches par le personnel de l'organisme et le grand public. Par exemple, les membres du personnel d'un organisme de déclaration peuvent facilement récupérer les déclarations d'un agent donné ou de certaines catégories de fonctionnaires, ou créer un dossier pour chaque agent avec les déclarations transmises au fil des ans. Cependant, lorsque le nombre de déclarants est élevé, la numérisation peut être très coûteuse et nécessiter beaucoup de ressources. De plus, les formulaires numérisés limitent la capacité d'analyse des données et la facilité d'utilisation des données lorsqu'elles deviennent publiques. Lorsque les informations sont numérisées et que les données sont transférées manuellement des déclarations de patrimoine vers une base de données électronique, le stockage des déclarations papier reste un défi important.

Comme mentionné précédemment, de plus en plus de systèmes se tournent vers la mise au point d'outils électroniques pour la transmission et la gestion des déclarations. Certains sont complètement électroniques, tandis que d'autres incluent toujours une composante papier. Dans un petit nombre de pays – un nombre qui va probablement augmenter –, toutes les déclarations sont transmises par voie électronique sans possibilité de transmettre une copie papier. Dans d'autres pays, un petit pourcentage d'agents utilisent leur signature numérique pour la télétransmission, tandis que la majorité des déclarants – qui n'ont pas de signature numérique – remplissent leur déclaration en ligne, l'impriment, la signent et l'envoient par la poste à l'organisme de déclaration.

Bien qu'il soit possible que tous les systèmes finissent par migrer vers la transmission et la gestion électroniques, la question qui se pose est : quand un système est-il prêt à le faire ? Selon notre expérience, certains systèmes sont prêts à migrer dans un proche avenir, tandis que pour d'autres, il leur faudra des années pour établir les bases de la transition.

Bien qu'il soit possible que tous les systèmes finissent par migrer vers la transmission et la gestion électroniques, la question qui se pose est : quand un système est-il prêt à le faire ?

Comment un organisme de déclaration peut-il choisir le moment de la transition ? Un facteur clé est de savoir si les déclarants peuvent avoir accès aux outils qui leur permettraient de transmettre leur déclaration électroniquement. Par exemple, si l'accès à Internet n'est pas fiable même dans la capitale, comment les déclarants situés en dehors de la capitale peuvent-ils transmettre leur déclaration électroniquement ? Si certains déclarants n'ont pas accès à un ordinateur ou à Internet dans leurs bureaux, comment peuvent-ils se conformer aux obligations déclaratives ? Donner accès à Internet dans tous les bureaux gouvernementaux où les déclarants travaillent, ou du

moins à proximité des bureaux des déclarants, ne dépend pas de l'organisme de déclaration. Par conséquent, même si les outils de télétransmission peuvent être créés, il faut parfois différer la transition vers la télétransmission jusqu'à ce que les autres services deviennent fonctionnels.

Un bon indicateur du bon moment pour la transition est de savoir si d'autres services, tels que la déclaration d'impôts, sont effectués par voie électronique. La disponibilité des fonds pour la création d'un système de télétransmission joue également un rôle. Cependant, au-delà des coûts des logiciels et du matériel, il peut y avoir d'autres coûts à prendre en compte, tels que les coûts associés à la mise à disposition de signatures numériques[3] pour tous les déclarants ou à la formation des déclarants à l'utilisation du nouveau système de transmission.

Ne pas être prêt à migrer vers un système de transmission et de gestion totalement électronique ne signifie pas qu'un système est inefficace. Dans de tels cas, la taille de la population de déclarants est de la plus haute importance, tout comme l'adoption d'une approche fondée sur les risques dans l'analyse des informations déclarées. Un système papier nécessite également d'investir davantage de ressources dans l'organisation de la logistique liée à la collecte, au stockage et à l'organisation des déclarations.

Les défis de la transition vers la télétransmission

Même dans les pays où les déclarants ont un bon niveau d'accès à Internet et qui disposent de bonnes capacités en matière de technologie de l'information, la transition d'un système papier à un système électronique est complexe. Un large éventail d'éléments doit être réuni pour réussir la transition. Par exemple, dans la plupart des pays, la législation doit autoriser la télétransmission ou la stipuler. L'utilisation d'une signature numérique pour l'authentification des déclarations nécessite également une base légale. Dans certains pays, des fonds doivent également être alloués à partir du budget national, non seulement pour la conception et la maintenance du système, mais aussi pour la délivrance des signatures numériques aux déclarants.

Comme dans un système papier, l'un des principaux éléments constitutifs d'un système électronique est le registre des déclarants. L'appariement des postes des agents tenus de déclarer aux noms des personnes occupant ces postes est peut-être encore plus important dans un système électronique, car les agents doivent disposer des outils nécessaires pour accéder au système de télétransmission et authentifier la déclaration. Dans un pays, chaque déclarant reçoit une lettre indiquant le nom d'utilisateur et le mot de passe pour avoir accès au système de télétransmission. Cela signifie que l'organisme de déclaration dispose d'une liste de tous les déclarants qui doivent transmettre des déclarations et est en mesure de les contacter. Ce qui contribue à la bonne mise en œuvre de cet aspect du système de télétransmission, c'est que le nombre total de déclarants dans ce pays est seulement d'environ 3 000. De plus, l'appariement des postes tenus de déclarer à des noms réels est facilité par le fait que les informations sur la paie sont centralisées dans ce pays et que les agents des RH ont l'obligation d'aviser l'organisme de déclaration lors de la nomination ou du congédiement d'un agent tenu de déclarer.

Envoyer aux déclarants leurs identifiants est beaucoup plus compliqué dans les pays qui comptent des dizaines, voire des centaines de milliers de déclarants et qui n'ont pas de système de paie centralisé ou accordent un rôle limité aux agents des RH dans le fonctionnement du système de déclaration. Même s'il revient aux déclarants de demander les outils permettant de s'identifier dans le système, tels que les signatures numériques, la logistique de ce processus peut être écrasante. Ceci est un autre exemple du rôle de la taille de la population de déclarants dans le fonctionnement du système de déclaration.

La simple capacité d'un déclarant à s'identifier dans le système de télétransmission, à remplir un formulaire et à le transmettre ne suffit pas. Des garanties doivent être mises en place pour s'assurer que la personne qui a rempli la déclaration et l'a transmise est bel et bien l'agent qui a l'obligation de déclarer. Ceci est particulièrement pertinent si les informations transmises par voie électronique sont rendues publiques. La capacité d'une autre personne à transmettre une déclaration au nom d'un déposant peut sérieusement affecter la crédibilité du processus de télétransmission. De plus, si un formulaire transmis électroniquement est utilisé comme preuve, tout point faible du processus d'authentification peut être préjudiciable à la réussite des procédures judiciaires.

Comme pour les autres services électroniques qui recueillent des renseignements personnels, la sécurité des données est de la plus haute importance pour un organisme qui utilise la télétransmission. Ce problème est toujours soulevé par les futurs utilisateurs des systèmes de télétransmission. La sécurité des données est une priorité non seulement dans les pays où l'accès public au contenu de la déclaration est limité, mais aussi dans tous les systèmes qui stockent et traitent les déclarations. De plus, l'intégrité des informations doit être assurée, de sorte que le contenu des déclarations ne puisse être modifié par des personnes non autorisées.

Faire appel à l'expertise et utiliser les leçons tirées d'autres institutions qui ont migré vers la télétransmission peut aider les organismes à cerner les obstacles potentiels à l'avance et à s'y attaquer avant qu'ils ne se matérialisent. Dans un pays, les représentants de l'administration fiscale se sont portés volontaires pour faire part de leurs expériences afin d'aider leurs collègues de l'organisme de déclaration à éviter de faire les mêmes erreurs qu'eux. Au sein d'un pays, il peut y avoir d'autres organismes spécialisés dans la conception et la mise en œuvre de services en ligne en mesure de conseiller l'organisme de déclaration de patrimoine. Dans un pays, la télétransmission est mise en place en même temps que d'autres services électroniques, ce qui permet de tirer parti des économies d'échelle du point de vue financier et de l'expertise.

Lors de la transition vers la télétransmission, les organismes de déclaration et les praticiens de la déclaration doivent participer activement à la conception du mandat du système électronique et à la mise au point ultérieure du système. On ne peut s'attendre à ce que les experts informatiques puissent à eux seuls concevoir le modèle de formulaire de déclaration électronique qui correspond le mieux aux besoins des praticiens de la déclaration en matière de gestion et d'analyse des données.

La mise en place de calendriers et d'échéances réalistes pour la planification et la transition est de la plus haute importance. Fixer l'objectif de migrer vers un autre système dans un courte période ne laisse qu'un temps limité pour piloter le système de télétransmission, cerner et résoudre les problèmes rencontrés, ou s'attaquer sérieusement aux problèmes de sécurité des données. Il faut également tenir compte du temps nécessaire pour informer les déclarants au sujet du nouveau système et organiser leur formation sur les nouveaux processus de télétransmission.

Chapitre 4—Principales recommandations

- Un système de déclaration de patrimoine efficace requiert un *processus de transmission performant :* la transmission est le point de départ et ses défauts se répercutent inévitablement sur le reste du système.
- Un processus de transmission fonctionnel doit comprendre plusieurs *éléments de base :*
  - Un *registre* complet *des déclarants*
  - Une *communication* efficace entre les déclarants et l'organisme de déclaration
  - Des processus pour remplir et transmettre les *formulaires de déclaration*
  - Un *contrôle de la qualité* ou un examen des déclarations pour s'assurer de l'exhaustivité et de la cohérence interne et relever les erreurs évidentes
  - Le *stockage* et la *gestion* des données transmises
  - Une *analyse* et des *rapports*.
- La *liste des déclarants* est recommandée et devrait être utilisée pour effectuer le suivi de *l'identité* des agents tenus de déclarer et recouper la conformité.
- La *communication* avec les déclarants est essentielle. Elle facilite et raccourcit fortement le processus de transmission pour le déclarant et peut augmenter considérablement la qualité des informations recueillies. Les outils de soutien – tels que les sites Web, les médias, le personnel dédié, les lignes d'assistance téléphonique, les directives détaillées et les réponses aux questions fréquemment posées jointes aux formulaires vierges – ont prouvé leur efficacité et devraient être utilisés dans la mesure du possible.
- Les expériences de nombreux pays montrent que les coûts associés à la collecte des déclarations manuscrites l'emportent largement sur les avantages. Il est conseillé de mettre davantage l'accent sur les déclarations dactylographiées et de réduire les cas dans lesquels les déclarations doivent être remises en personne au bureau de l'organisme de déclaration.
- Pour atteindre un processus de transmission optimal, l'organisme de déclaration doit à la fois recevoir des données de grande qualité et maintenir un taux de conformité élevé.

- La transmission et la gestion électroniques des données sont fortement recommandées. Les systèmes doivent choisir le moment de la transition vers la transmission et la gestion électroniques des données en fonction de variables telles que l'accès à Internet, les signatures numériques, les capacités en matière de technologie de l'information, etc.
- Les *transitions* réussies *vers la télétransmission* utilisent les leçons tirées du lancement d'autres services de gouvernance électronique, impliquent de multiples parties prenantes et prévoient un budget suffisant pour la préparation et les tests.

Notes

1. La signature numérique (signature électronique standard) transforme le concept de signature traditionnelle sur papier en « empreinte digitale » électronique. Cette empreinte digitale, ou message codé, est unique à la fois pour le document et le signataire, et lie les deux l'un à l'autre. Les signatures numériques garantissent l'authenticité du signataire. Toute modification apportée au document après sa signature invalide la signature numérique, ce qui le protège contre la falsification de signature et la modification d'informations. De par leur nature même, les signatures numériques aident les organisations à maintenir l'authenticité du signataire, la responsabilisation et l'intégrité des données, et contribuent à éviter la répudiation des documents et formulaires électroniques signés. Pour plus d'informations, veuillez consulter http://www.arx.com/learn/about-digital-signature/digital-signature-faq/.
2. Pour plus d'informations sur ce sujet, veuillez consulter StAR (2012), 28-32.
3. Dans certains pays, il y a un coût associé à l'utilisation des signatures numériques en général (en dehors de leur utilisation potentielle dans le cadre de la déclaration de patrimoine). Même si le coût est très faible, les déclarants ne devraient pas être tenus de l'assumer aux fins de déclaration de patrimoine.

Référence

StAR (Stolen Asset Recovery Initiative). 2012. *Public Office, Private Interests : Accountability through Income and Asset Disclosure*. Washington, DC : Banque mondiale.

5. La vérification des informations

Chaque année, l'organisme de déclaration de patrimoine d'un pays reçoit environ 350 000 déclarations ; lors des années électorales, le nombre est encore plus élevé. La plupart d'entre elles sont transmises en format papier. Étant donné le volume très élevé de déclarations, seul un petit nombre peut être vérifié. Les principaux déclencheurs de la vérification sont les plaintes émanant de particuliers et d'entités juridiques et des raisons ex officio (par exemple, à partir d'informations relayées par les médias). Au cours des cinq dernières années, l'organisme de déclaration de patrimoine a engagé le processus de vérification dans un nombre limité de cas. Cependant, cela n'a pas été sans résultats. Dans plus de 1 700 cas, l'organisme de déclaration de patrimoine a constaté des différences significatives entre les biens acquis et les revenus, des conflits d'intérêts et des violations d'incompatibilité, ainsi que des indices d'actes criminels tels que fausses déclarations ou corruption.

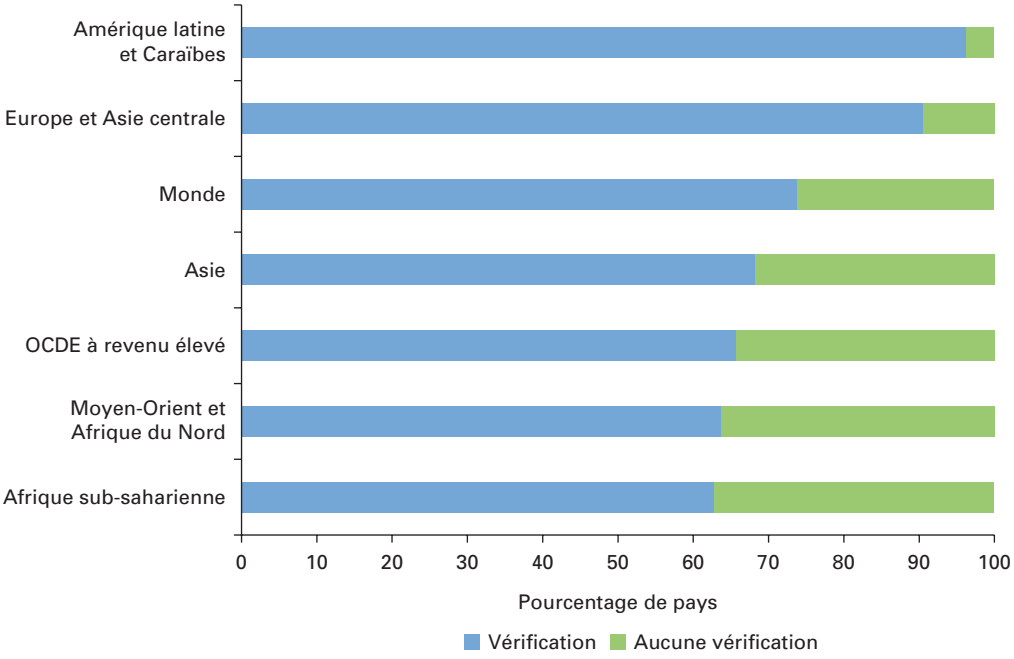
La vérification est le processus consistant à examiner le contenu des déclarations afin de détecter les incohérences, les signaux d'alarme, les conflits d'intérêts éventuels et d'autres problèmes. Avant d'entrer plus en détails dans ce processus, nous devons clarifier un point sur la terminologie. Tout au long de ce chapitre et de ce guide, nous utilisons le terme *vérification*. Cependant, le processus de vérification du contenu des déclarations de patrimoine est évoqué par une myriade de termes : *analyse, surveillance*, *examen*, *inspection*, *contrôle* et d'autres. De plus, la vérification peut signifier des choses très différentes, selon le niveau et la portée de l'analyse. Par exemple, elle pourrait désigner un processus à une seule étape tel que le contrôle de la cohérence interne des informations transmises par le déclarant ; ou elle pourrait impliquer plusieurs étapes incluant la vérification de la cohérence interne de toutes les déclarations, la vérification des variations d'une année à l'autre et même la comparaison des données à des sources d'information externes.

La vérification est le point du processus de déclaration de patrimoine où les informations ou données recueillies peuvent raconter une histoire.

Fondamentalement, la vérification envoie un message fort qui renforce la culture de l'intégrité favorisée par la déclaration de patrimoine et renforce son effet dissuasif. En vérifiant le contenu des déclarations, les organismes peuvent détecter les conflits d'intérêts éventuels, conseiller les agents sur la gestion de leurs intérêts et, en fin de compte, prévenir les conflits d'intérêts réels. De plus, si les agents savent que quelqu'un examinera l'exactitude de leurs déclarations, ils peuvent réfléchir à deux fois avant de s'engager dans des activités corrompues ou illicites.

Bien qu'un tel effet préventif soit vital pour l'efficacité globale du système, la vérification est également le point du processus de déclaration de patrimoine où les informations

FIGURE 5.1 La vérification du contenu des déclarations de patrimoine (en vertu de la loi) est particulièrement répandue en Amérique latine et dans les Caraïbes, et en Europe et en Asie centrale



Remarque : OCDE = Organisation de coopération et de développement économiques. Pourcentages approximatifs basés sur l'analyse de 153 pays.

ou données recueillies peuvent «parler». La détermination du champ des déclarants, la définition des obligations déclaratives et l'établissement du mode de transmission des informations sont tous très importants, mais ces étapes ne révèlent rien de l'efficacité du système ni des possibilités d'activités de corruption. Vérifier les informations et effectuer un certain niveau d'analyse sont de bons moyens de voir ce que montrent les données. La vérification est donc le processus permettant d'avoir une compréhension plus profonde des données.

En général, les pays reconnaissent l'importance de la vérification en tant qu'élément de la déclaration de patrimoine : environ 74% des pays incluent des dispositions de vérification dans leur cadre juridique relatif à la déclaration de patrimoine. En Amérique latine et dans les Caraïbes, et en Europe et en Asie centrale, le pourcentage de pays ayant des dispositions en matière de vérification est encore plus élevé : 96% dans le premier cas et 90% dans le second (voir figure 5.1).

Objectifs de la vérification

L'objectif principal du processus de vérification est de s'assurer que toutes les informations soumises par le déclarant sont exactes. «Exactes» signifie que (a) le déclarant n'a omis aucune information requise, et (b) toutes les informations transmises reflètent la réalité (c.-à-d. aucun bien ou intérêt n'est présenté de façon inexacte). Des informations incomplètes ou inexactes entravent l'objectif global du système de déclaration.

La détermination des actes de corruption n'est pas l'objectif principal de la vérification. Cependant, certains déclarants omettent délibérément d'inclure dans leurs déclarations des informations sur leurs biens ou leurs revenus, car celles-ci pourraient représenter des produits de la corruption, ou ils présentent de manière inexacte leurs intérêts dans le secteur privé afin de dissimuler des conflits d'intérêts. Ainsi, le processus de vérification doit être conçu pour cerner les incohérences, les données inexactes et les signaux d'alarme, ce qui peut mener à la détection des éléments suivants :

- Fausses déclarations (y compris les omissions et la sur déclaration de biens ou de revenus non détenus par l'agent)
- Variations anormales de patrimoine
- Enrichissement illicite
- Conflits d'intérêts éventuels et réels
- Incompatibilités entre le mandat d'un agent et ses autres fonctions
- Informations pertinentes pour les enquêtes sur la corruption / les délits fiscaux / le blanchiment de capitaux.

Nous n'avons pas encore rencontré de système de déclaration dont le processus de vérification vise à détecter tout ce qui précède. Certains systèmes de vérification ont pour seul objectif de déterminer les conflits d'intérêts éventuels ou réels. D'autres se concentrent sur une combinaison d'éléments : fausses déclarations, variations anormales de patrimoine, situations de conflits d'intérêts, incompatibilités, et informations pertinentes pour les enquêtes sur la corruption.

Dans la plupart des cas, les systèmes de déclaration de patrimoine collectent une combinaison unique de catégories d'informations. Cela signifie que, bien que certaines informations puissent également être déclarées dans les déclarations d'impôts, la combinaison globale d'informations est propre au système de déclaration de patrimoine. Par exemple, dans certains cas, une déclaration d'impôts ne permettrait pas de saisir les informations sur le passif, sur les comptes bancaires qui ne génèrent pas de revenus, ou sur les biens mobiliers comme le bétail, les tableaux et les antiquités. L'analyse de toutes les informations contenues dans les déclarations de patrimoine peut fournir des indices de patrimoine anormal et des déclencheurs d'enquêtes sur la corruption qui n'auraient pas été portés à l'attention des autorités.

Les attentes concernant les résultats et l'impact du processus de vérification doivent être gérées. Cela est dû principalement aux nombreux éléments nécessaires pour permettre à un processus de vérification d'obtenir des résultats substantiels. Ces éléments peuvent inclure un formulaire de déclaration de patrimoine conçu pour soutenir le processus de vérification ; des membres du personnel qualifiés ; des registres ou bases de données fiables pour recouper les informations ; et des sanctions proportionnelles, exécutoires et visibles. Dans de nombreux cas, la mise en place de tous ces éléments ne se fait pas du jour au lendemain. Aussi, il est souvent conseillé de mettre en place une approche progressive de l'établissement d'un système de vérification.

En outre, les attentes doivent être réalistes dans les situations où les agents qui se livrent à des activités de corruption utilisent des entités telles que des sociétés, des fondations et des fiducies pour cacher leur patrimoine mal acquis[1]. Par exemple, il peut être très difficile de vérifier les informations sur des biens immobiliers détenus à l'étranger lorsque les biens ne sont pas enregistrés au nom de l'agent, mais qu'il en est le bénéficiaire ou la personne capable d'exercer un contrôle sur ceux-ci[2]. Même les enquêtes qui utilisent l'entraide judiciaire peuvent avoir des difficultés à identifier le bénéficiaire effectif.

Bien que la vérification soit un processus puissant, les attentes concernant les résultats et l'impact doivent être gérées.

Il est important d'être conscient de tous les outils et ressources qui contribuent à un système efficace, ainsi que d'être réaliste sur ce qui peut être réalisé. En même temps, la mise en place d'un système de vérification efficace est possible pour les pays et les institutions disposant de ressources considérables en matière de financement et de dotation, ainsi que pour ceux qui en ont moins. La mise en place progressive du processus de vérification, peut-être en adoptant une approche fondée sur les risques ou en hiérarchisant les sources d'information pendant le processus de vérification, peut aider à obtenir des résultats lorsque les ressources sont limitées.

Lors de la conception du processus de vérification, une réflexion sérieuse doit être menée sur la fonction de vérification souhaitée par rapport au système en général. Par exemple, l'objectif du système de déclaration de patrimoine est-il la détection ou la dissuasion ? L'objectif est-il de détecter de nombreuses infractions mineures commises par des agents publics de divers rangs ou d'attraper un « gros poisson » ? Les réponses à ces questions détermineront probablement si un système effectuera une vérification systématique et généralisée ou se concentrera sur les plaintes et autres contrôles ponctuels. Une autre question à prendre en compte est : quelle est la mesure du succès ? Par exemple, la mesure du succès repose-t-elle sur la quantité ou la qualité des affaires faisant l'objet de poursuites ? Ces plus grands objectifs sont également basés sur les restrictions spécifiques en matière de ressources et de capacités, ainsi que sur les sanctions disponibles. La déclaration de patrimoine n'est pas un processus linéaire, mais plutôt une boucle de rétroaction, chaque élément influençant l'autre. La vérification doit donc s'insérer dans cette boucle de rétroaction, tant dans sa conception que ses résultats.

Méthodologie de vérification

Déterminer les déclarations à vérifier

De nombreux organismes et praticiens ont des difficultés à déterminer les déclarations à vérifier en priorité. Si cela était faisable, la plupart des praticiens aimeraient disposer des ressources nécessaires pour effectuer une vérification *complète* du contenu de *toutes* les déclarations reçues. Une vérification « complète » comporterait probablement toutes les étapes suivantes : vérifier la cohérence interne des informations déclarées, comparer les informations déclarées d'une année à l'autre et recouper les informations déclarées avec des informations externes. Dans la majorité des cas, toutes ces étapes ne sont pas réalisables, car le volume de déclarations collectées est extrêmement élevé, les ressources disponibles sont limitées, ou les deux. De plus, la vérification de toutes les informations reçues ne constitue pas forcément une allocation efficace des ressources.

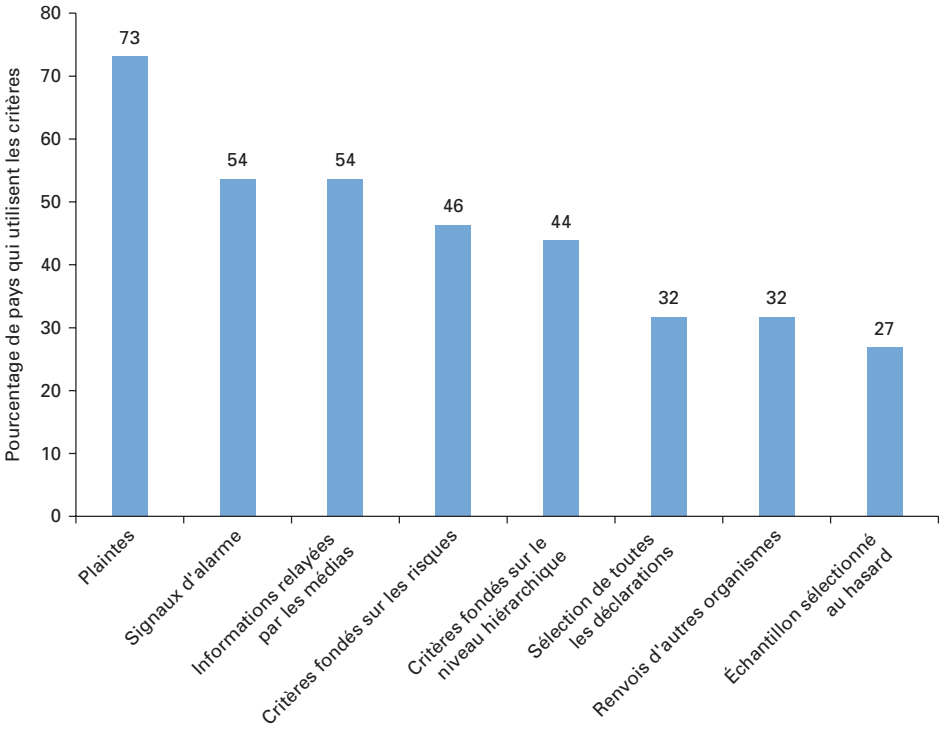
Comment concilier cela avec le fait que, par exemple, 27% des pays inclus dans notre enquête qui effectuent une vérification le font pour toutes les déclarations, comme le montre la figure 5.2 ? Dans certains cas, la vérification comprend une seule étape, telle que la vérification de la cohérence interne et de la vraisemblance. Dans d'autres cas, le nombre de déclarations transmises est suffisamment petit pour permettre une vérification complète de toutes les déclarations. Dans des cas extrêmement rares, les outils électroniques permettent l'utilisation de processus automatiques de vérification et de recoupement avec les registres publics et les informations provenant des établissements financiers.

Compte tenu de la législation et de la pratique de vérification d'un certain nombre de pays, les critères utilisés pour sélectionner les déclarations à vérifier sont les suivants :

- Échantillon sélectionné au hasard (par exemple, un certain pourcentage de toutes les déclarations transmises, quel que soit le déclarant)
- Les secteurs à haut risque (par exemple, les agents évoluant dans des secteurs à haut risque tels que la délivrance de permis, les infrastructures, l'énergie et les mines)
- Les fonctions à haut risque (par exemple, les agents exerçant des fonctions de gestion financière et de passation de marchés dans différents secteurs)
- Niveau hiérarchique (par exemple, les hauts fonctionnaires tels que les membres du gouvernement, les chefs d'institutions et les députés)
- Des signaux d'alarme ont été détectés lors du contrôle préalable des informations figurant dans les déclarations (par exemple, incohérences dans le formulaire, variations importantes des biens ou des revenus)
- Renvoi d'un autre organisme (par exemple, en raison d'irrégularités relevées par l'administration fiscale)
- Plainte ou allégation (par exemple, renseignements communiqués par le public à l'organisme au sujet d'un poste dans une entreprise ou d'un bien immobilier qui ne figure pas sur le formulaire)
- Informations relayées par les médias (par exemple, article de journal qui montre une photo d'un manoir qu'un agent utilise régulièrement, mais qui ne figure pas dans la déclaration de patrimoine).

La figure 5.2 montre que, parmi les critères utilisés pour sélectionner les déclarations à vérifier, les plaintes, les signaux d'alarme, les informations relayées par les médias et les renvois d'un autre organisme sont les plus courants. Il est moins fréquent de se concentrer sur les positions à haut risque ou d'utiliser un échantillon choisi au hasard.

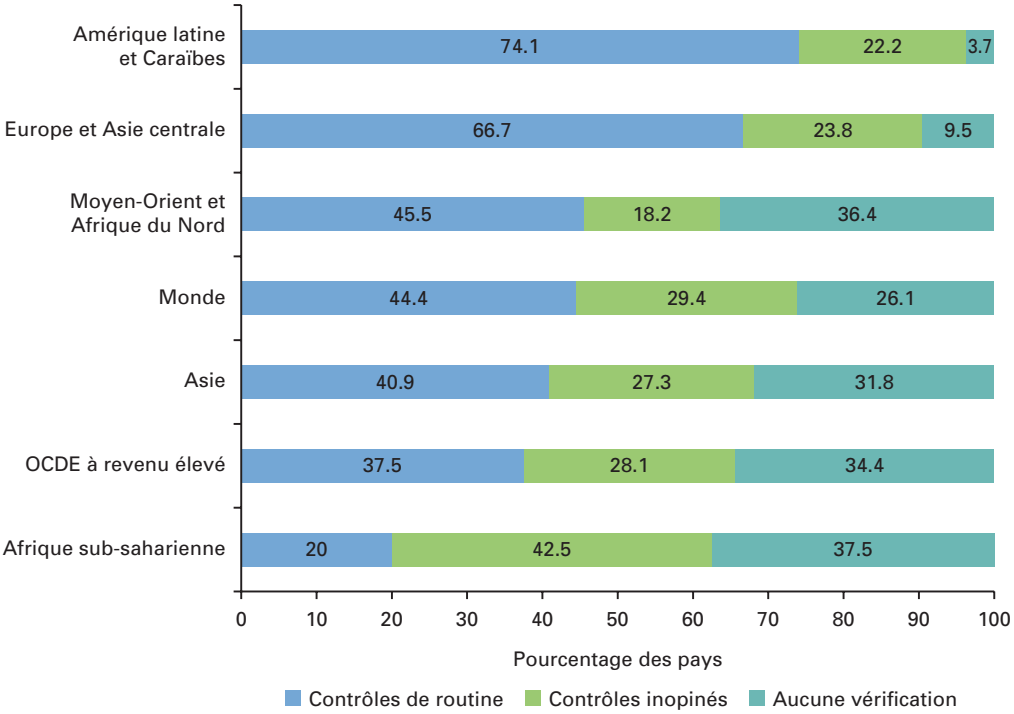
FIGURE 5.2 La vérification de toutes les déclarations est l'approche la moins courante



Remarque : Pourcentages approximatifs fondés sur l'analyse des 41 pays de cet échantillon dotés de processus de vérification.

Dans les pays dotés de dispositions en matière de vérification, les contrôles de routine sont généralement plus fréquents que les contrôles inopinés (voir figure 5.3). Cela signifie qu'une *approche systématique* de la vérification (par exemple, vérification des incohérences et des irrégularités d'un grand nombre de déclarations, et examen approfondi d'un échantillon aléatoire de déclarations) est plus répandue dans la loi relative à la déclaration de patrimoine qu'une approche *ponctuelle* (vérification uniquement en cas de réception de plainte ou de notification d'un autre organisme à propos d'un déclarant particulier). Cependant, cette préférence ne se vérifie pas dans la pratique, car la plupart des pays étudiés procèdent à des vérifications ponctuelle – en grande partie à cause des contraintes en matière de capacités.

FIGURE 5.3 À l'échelle mondiale, les contrôles de routine prévus par la loi sont plus fréquents que les contrôles inopinés



Remarque : OCDE = Organisation de coopération et de développement économiques. Pourcentages approximatifs basés sur l'analyse de 153 pays.

Les données de l'enquête montrent également que, lors de la sélection des déclarations à vérifier, les pays se fondent sur plusieurs critères. Par exemple, ils utilisent l'une des combinaisons suivantes :

- Risques, niveau hiérarchique, signaux d'alarme et informations relayées par les médias
- Échantillon sélectionné au hasard, niveau hiérarchique, signaux d'alarme, plaintes, informations relayées par les médias et risques
- Signaux d'alarme, renvois d'un autre organisme, plaintes et informations relayées par les médias
- Risques, niveau hiérarchique, signaux d'alarme, renvois, plaintes et informations relayées par les médias.

Voyons à quoi pourrait ressembler l'une de ces combinaisons de critères une fois mise en œuvre. Nous examinerons ici la combinaison de critères suivante : échantillon sélectionné au hasard, niveau hiérarchique, signaux d'alarme, plaintes, informations relayées par les médias, et risques.

Échantillon aléatoire

Par exemple, environ 4% de toutes les déclarations, sélectionnées au hasard, feraient l'objet d'un examen complet (par exemple, cohérence interne ou recoupements avec les registres et bases de données du gouvernement, comme ceux de l'administration fiscale). Les déclarations examinées seraient sélectionnées même si aucune plainte n'a été reçue et aucune irrégularité préliminaire en matière de variations patrimoniales n'a été relevée. Le rang du déclarant ne serait pas pertinent. L'utilisation d'une méthode d'échantillonnage aléatoire peut être particulièrement utile dans les systèmes de déclaration de patrimoine qui comptent un grand nombre de déclarants et comprennent différents niveaux de déclarants : haut niveau et niveau intermédiaire ; ou haut niveau, niveau intermédiaire, et niveau subalterne. Le système de vérification peut ainsi créer un effet dissuasif sur l'ensemble des déclarants.

Critères fondés sur le niveau hiérarchique

Indépendamment des agents sélectionnés par les autres critères, les déclarations des hauts fonctionnaires sont vérifiées. Par exemple, les déclarations des membres du gouvernement, des sous-ministres et des chefs d'institutions comme l'administration fiscale, font toujours l'objet d'un examen approfondi.

Signaux d'alarme

Les signaux d'alarme considérés comme pertinents pour décider des déclarations à vérifier peuvent varier :

- Les signaux d'alarme dans le formulaire transmis (par exemple, montants élevés de dettes auprès de particuliers ou de membres de la famille proche, valeurs élevées de revenus provenant d'activités de conseil ou de sources telles que des cadeaux et des héritages)
- Signaux d'alarme résultant de la comparaison du contenu des déclarations au fil du temps (par exemple, incohérences entre les variations des biens et des revenus d'une année à l'autre, après comptabilisation du passif ; variations importantes des biens, du passif et des revenus d'une année à l'autre)
- Signaux d'alarme résultant de contrôles auprès de sources d'information extérieures. (Par exemple, un organisme de déclaration pourrait comparer la liste des déclarants avec les noms figurant dans le registre des sociétés pour aider à relever les divergences entre les postes de haut niveau occupés dans le secteur privé déclarés ou omis et les données du registre des sociétés.)

Allégations (plaintes ou notifications) provenant du public ou des médias

Certains organismes utilisent les allégations reçues du public ou provenant d'informations relayées par les médias comme déclencheurs immédiats d'une vérification approfondie. Bien que dans certains systèmes, toutes les allégations du public déclenchent une vérification approfondie, ce n'est pas le cas partout. Dans certains cas,

les organismes reçoivent un nombre important d'allégations et doivent donc les filtrer et les classer par ordre de priorité. La disponibilité et l'étendue de l'accès public aux déclarations peuvent également jouer un rôle important dans la fiabilité et l'utilité du processus de vérification des informations reçues du public et relayées par les médias.

Critères fondés sur les risques

Cette approche repose sur l'hypothèse que certains postes, institutions et rôles ou fonctions exposent un déclarant à un risque accru de corruption ou de conflits d'intérêts. Par exemple, les déclarations des catégories suivantes de déclarants pourraient être sélectionnées pour un examen plus approfondi :

- Les déclarants ayant un pouvoir de décision dans les appels d'offres publics d'un montant élevé
- Les déclarants responsables de transactions importantes relatives aux biens et ressources de l'État (par exemple, marchés d'extraction et d'utilisation des ressources naturelles ou privatisation)
- Les déclarants travaillant dans des institutions ou des ministères présentant des irrégularités (par exemple, d'après les rapports de l'autorité supérieure de contrôle)
- Les déclarants ayant des responsabilités en matière de délivrance de permis et de réglementation dans des secteurs stratégiques (tels que les banques, l'énergie et les télécommunications)
- Les déclarants qui occupent des postes liés à des affaires de corruption (c'est-à-dire les agents qui occupaient auparavant ce poste ont été poursuivis pour des délits de corruption)
- Les postes considérés à haut risque compte tenu des typologies de blanchiment de capitaux (par exemple, lorsque la corruption est une infraction sous-jacente)
- Les postes considérés à haut risque au vu de l'analyse des risques nationaux dans d'autres secteurs (tels que la fiscalité)
- Les déclarants dont les prédécesseurs ont reçu des sanctions pour violations des obligations déclaratives.

Cette combinaison de critères (à savoir, échantillon sélectionné au hasard, niveau hiérarchique, signaux d'alarme, plaintes, informations relayées par les médias, et risques) ne serait pas forcément applicable dans la plupart des systèmes de vérification. Les facteurs suivants pourraient aider les praticiens à choisir la bonne combinaison pour leurs pays – et en fin de compte, le nombre de déclarations qui pourraient faire l'objet d'un examen approfondi :

- Le nombre de déclarants
- Le temps et les ressources nécessaires pour la vérification approfondie d'une déclaration
- La disponibilité des membres du personnel pour effectuer la vérification et leur niveau de compétence. (Même si un nombre élevé de membres du personnel peut être affecté à la vérification, ils peuvent avoir besoin d'acquérir les compétences pertinentes, par exemple en analyse financière, ou de comprendre les diverses

implications relatives aux conflits d'intérêts ou le but de différents types d'outils de placement.)
- Le mode de transmission des déclarations (papier ou électronique)
- Le degré d'automatisation des processus de vérification. (La transmission électronique des déclarations et le transfert des informations vers une base de données n'automatisent pas forcément le processus de vérification. La recherche des irrégularités et des signaux d'alarme dans un seul cycle de déclaration ou au fil du temps exige de mettre en place des opérations et des formules, et/ou d'assurer l'accès aux informations contenues dans les registres publics et les bases de données gouvernementales.)
- La facilité de détermination des déclarants à haut risque, tels que ceux qui ont un pouvoir de décision dans les appels d'offres publics d'un montant élevé.

Le processus de vérification

La vérification peut inclure un large éventail de méthodes :

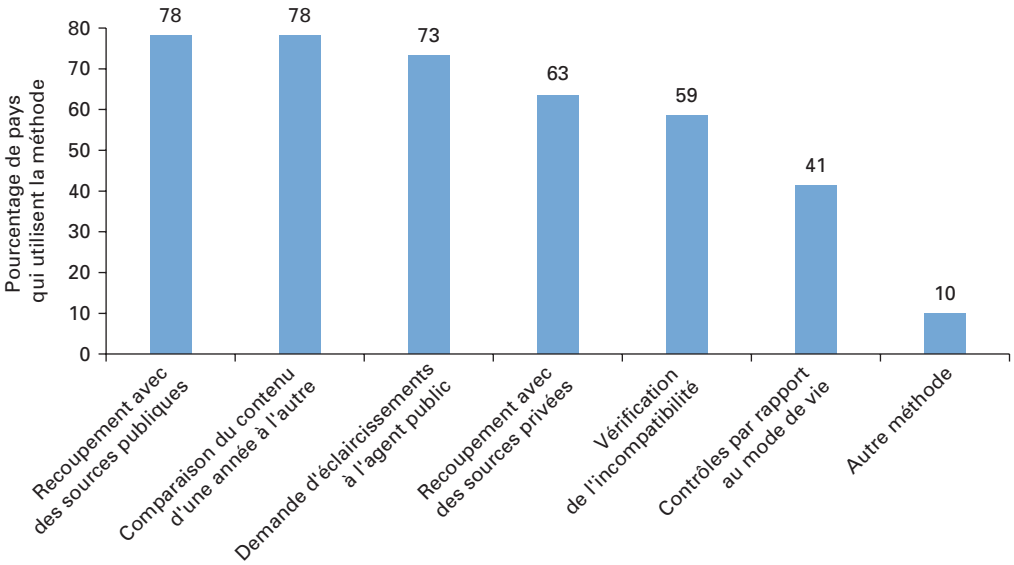
- Vérifier la cohérence interne et la plausibilité des informations déclarées dans un seul formulaire
- Comparer les déclarations de l'agent d'une année à l'autre
- Vérifier que les éléments déclarés (tels que les postes et les actions détenues) sont compatibles avec le mandat de l'agent et ne soulèvent pas de problèmes de conflit d'intérêts
- Recouper avec les informations détenues par d'autres entités publiques (par exemple, le registre immobilier, la base de données des autorités fiscales, la base de données des douanes, etc.)
- Recouper avec les informations détenues par des entités privées (par exemple, transactions bancaires ou contrats)
- Demander à l'agent d'éclaircir certains points ou documents (comme des factures, des contrats et des bulletins de salaire) nécessaires pour effectuer la vérification
- Mener des «contrôles relatifs au mode de vie» en vérifiant la cohérence entre les informations déclarées et le niveau de vie des agents (par des visites sur place à leur domicile ou d'autres examens).

Toutes les méthodes recensées dans le processus de vérification ne doivent pas nécessairement se dérouler en même temps.

Tous ces processus ne doivent pas nécessairement se dérouler en parallèle. La première étape pourrait consister à rechercher les incohérences dans un grand nombre de déclarations (par exemple, les variations des revenus d'une année à l'autre ou les différences substantielles entre les variations des revenus et des biens acquis d'une année à l'autre). Une fois que l'ensemble des déclarations a été réduit, la deuxième étape pourrait consister à se concentrer sur les déclarations qui présentent des incohérences et à recouper les informations déclarées avec les informations détenues par d'autres entités (comme les registres de sociétés ou les données de l'administration fiscale).

Les données de la figure 5.4 montrent que les pays utilisent diverses méthodes de vérification. Parmi celles-ci, le recoupement avec des sources publiques, la comparaison du contenu d'une année à l'autre et la demande d'éclaircissements à l'agent sont les plus répandues. Souvent, plusieurs méthodes de vérification sont utilisées. Par exemple, un organisme compare le contenu du formulaire d'une année à l'autre, vérifie les éléments déclarés par rapport aux conflits d'intérêts éventuels, recoupe les informations déclarées avec les informations détenues par des entités publiques et privées, et demande des éclaircissements à l'agent. Dans un autre pays, la combinaison des méthodes de vérification comprend la comparaison des déclarations d'une année à l'autre, la vérification des éléments déclarés par rapport aux conflits d'intérêts éventuels et la demande d'éclaircissements à l'agent.

FIGURE 5.4 Les praticiens utilisent diverses méthodes pour effectuer la vérification



Remarque : Pourcentages approximatifs fondés sur l'analyse des 41 pays de l'échantillon 2 dotés de processus de vérification.

De nombreux facteurs déterminent le nombre de méthodes utilisées par un organisme au cours du processus de vérification et le nombre de déclarations réellement incluses dans le processus. Dans certains pays où nous avons travaillé, la possibilité de recouper les informations déclarées avec les informations détenues par des entités privées (telles que les transactions bancaires) n'est pas incluse dans la loi habilitante. En effet, dans un pays, après la mise en œuvre de la loi relative à la déclaration de patrimoine, nous avons constaté la promulgation d'une loi sur le secret bancaire limitant l'accès de l'organisme de déclaration aux dossiers bancaires de toute sorte sans ordonnance judiciaire. Dans d'autres cas, le recoupement des informations déclarées avec les données de registres ou d'entités publiques ne peut être accompli que pour un nombre limité de déclarations, parce que les données ne sont pas disponibles sous forme électronique ou ne sont pas centralisées ; les demandes doivent donc être envoyées à chaque antenne régionale du registre.

Si les déclarations sont transmises sur papier, en cas d'un grand nombre de déclarations, il ne sera pas possible d'effectuer autant de contrôles de la cohérence interne ou de comparaisons d'une année à l'autre que si les déclarations étaient transmises électroniquement. Un autre facteur qui joue un rôle important est l'automatisation de l'une ou l'autre des activités réalisées lors de la vérification. Selon les données de notre enquête auprès de 52 pays, environ 29% des 41 pays dotés d'un système de vérification automatisent certains processus utilisés dans le cadre de la vérification. Il est peu probable que des procédures automatisées soient utilisées en dehors de cet échantillon de pays.

Si un système de déclaration n'effectue pas toutes les opérations mentionnées ou s'il n'est pas en mesure de traiter un grand nombre de déclarations dans le cadre de ces opérations, cela ne signifie pas forcément que le système n'est pas efficace. Comme indiqué précédemment, la mise en œuvre progressive est la clé : en effet, un marathon – pas un sprint – est la métaphore la plus appropriée pour la mise en œuvre. En d'autres termes, un système de vérification complexe ne se crée pas du jour au lendemain et bon nombre des variables requises ne dépendent pas ou très peu de l'organisme de déclaration (par exemple, le mode d'accès aux informations des registres publics, ou la qualité de ces informations). De plus, surtout aux premiers stades d'un système de déclaration de patrimoine, il est important d'appliquer une approche progressive, car les autres éléments du système doivent être en place pour que la vérification puisse être efficace : un système solide de collecte d'informations, un processus efficace pour assurer le respect des obligations déclaratives, et un formulaire qui pose les questions pertinentes pour le processus de vérification. Dans de nombreux cas, l'établissement de tous ces éléments fondamentaux à un stade précoce dans le système de déclaration de patrimoine laisse peu de temps pour la vérification.

Que se passe-t-il en cas de détection d'irrégularités ?

Le processus de vérification est déterminé par le mandat et les objectifs de l'organisme de déclaration de patrimoine. Lorsque des irrégularités sont constatées, il y a plusieurs réponses possibles :

- Imposer des sanctions administratives en fonction des résultats du processus de vérification
- Transmettre les résultats du travail à d'autres institutions aux fins de sanction et de suivi
- Envoyer des notifications aux organismes d'application de la loi aux fins de complément d'enquête ou de poursuites[3].

Le processus de vérification est déterminé par le mandat et les objectifs de l'organisme de déclaration de patrimoine.

Le niveau de profondeur et de complexité du processus est différent pour une agence chargée de l'imposition, directe ou indirecte, de sanctions, et une agence chargée de produire des analyses et de relever les signaux d'alarme à suivre en détail par autres institutions. En effet, l'étendue des responsabilités d'un organisme dans le processus de vérification ou l'imposition de sanctions déterminera les capacités souhaitées. Par exemple, un organisme chargé de monter un dossier ou d'appliquer des sanctions

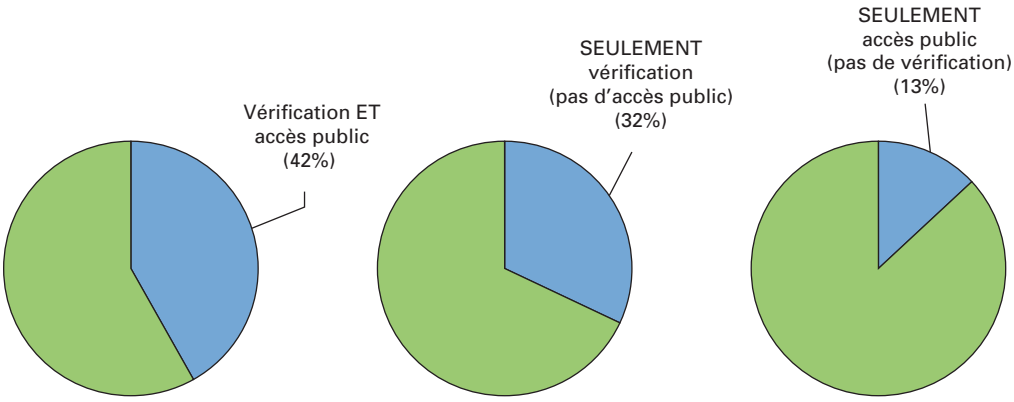
aura besoin de plus de capacités qu'un organisme chargé uniquement des vérifications de base.

Accès public et vérification

Trois scénarios possibles illustrent la relation entre l'accès public et la vérification dans un système de déclaration. Dans certains systèmes, l'accès public au contenu des déclarations fonctionne en parallèle aux processus de vérification, en les complétant. Dans d'autres systèmes, les processus de vérification ont lieu en l'absence de mécanismes d'accès public. Dans le troisième scénario, un système a un accès public, mais pas de vérification. La figure 5.5 montre le pourcentage de systèmes existants correspondant à ces scénarios.

En ce qui concerne l'amélioration du système de vérification[4], le premier scénario, dans lequel l'accès public et la vérification se complètent mutuellement, est préférable. Lorsque tout ou partie du contenu des déclarations de patrimoine est rendu public, c'est comme si l'organisme de déclaration augmentait gratuitement ses ressources humaines. Par exemple, dans les pays où l'accès public et la vérification sont en place, dès que les déclarations deviennent accessibles au public, les médias et les organisations non gouvernementales commencent à en examiner le contenu. Bien qu'il puisse être difficile pour le personnel de l'organisme de déclaration situé dans la capitale de déterminer si le chef des douanes d'une région rurale vit au-dessus de ses moyens, cela peut être une tâche assez simple pour un journaliste habitant et travaillant dans la région. Au sein de la communauté, le fait que le chef des douanes habite dans une grande villa, dont la construction a commencé peu de temps après sa promotion, est souvent un secret de polichinelle.

FIGURE 5.5 Dans de nombreux systèmes, la vérification se complète d'un accès public (*Pourcentage des pays)*



Remarque : Pourcentages approximatifs basés sur l'analyse de 153 pays.

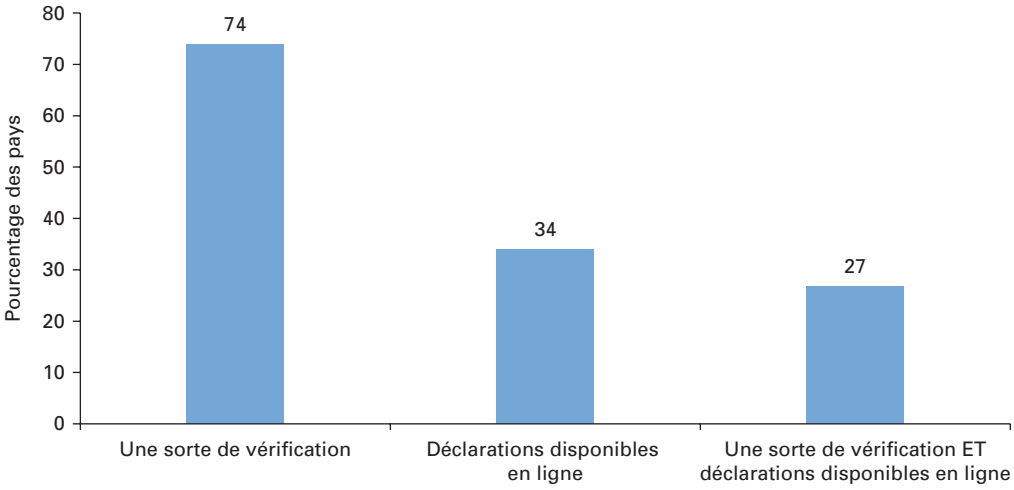
Dans un tel scénario, la valeur ajoutée est particulièrement importante lorsque la société civile, les journalistes d'investigation et le public peuvent avoir facilement accès aux informations des déclarations, par exemple, au moyen d'un système en ligne. Dans les pays qui

donnent l'accès à la plupart des données incluses dans les déclarations et qui les rendent facilement accessibles, les praticiens indiquent que cela procure les avantages les plus significatifs pour le processus de vérification. Cependant, comme le montre la figure 5.6, il y a encore de la marge pour développer la mise en œuvre de la vérification et de l'accès public.

Cela ne signifie pas pour autant que la vérification ne peut être efficace sans accès public aux informations. La principale différence est que les praticiens ne disposent pas d'un outil de vérification très puissant. De plus, tel que discuté en profondeur au chapitre 6 (sur l'accès public), l'avantage pour le processus de vérification n'est pas la seule variable à prendre en compte lors de l'établissement de l'accès public. En effet, l'accès public peut profiter au système de déclaration de patrimoine de bien d'autres façons.

Enfin, certains pays ont adopté le troisième scénario, dans lequel l'accès public (parfois très étendu) est en place, mais sans aucun mécanisme de vérification institutionnalisé. Dans ce scénario, on s'attend à ce que la société civile et les médias effectuent un certain contrôle du contenu des déclarations. En outre, des institutions telles que le bureau du procureur et d'autres organismes d'enquête peuvent utiliser les déclarations de patrimoine dans le cadre de leurs activités générales de lutte contre la corruption. Bien que la société civile et les médias puissent relever des irrégularités et des incohérences dans un certain nombre de cas, ils n'ont pas la même efficacité qu'une institution publique exerçant un mandat de vérification car, entre autres limitations, ils n'ont pas accès aux registres et bases de données non publics. En même temps, bien que le bureau du procureur et d'autres organismes d'enquête puissent utiliser les déclarations de patrimoine dans leur travail général de lutte contre la corruption, ils n'ont pas pour mandat de vérifier le contenu des déclarations en l'absence de suspicion de délits de corruption.

FIGURE 5.6 Il y a encore de la marge pour développer la mise en œuvre de la vérification et de l'accès public



Remarque : Pourcentages approximatifs basés sur l'analyse de 153 pays.

Coopération interinstitutions pour une vérification efficace

Recensement des sources d'information aux fins de vérification (au niveau national et à l'étranger)

L'accès aux registres, aux bases de données et, plus généralement, aux informations fiables d'entités des secteurs public et privé, est un outil utile pour déterminer la capacité du système de vérification à produire des résultats substantiels.

Les informations provenant de telles sources peuvent être utiles pour différents processus de vérification. Par exemple, les registres de sociétés peuvent être utiles pour vérifier si les activités ou la propriété d'actions déclarées par les agents publics sont compatibles avec leur mandat. La base de données de l'administration fiscale, ainsi que les registres des biens immobiliers et des véhicules peuvent être utiles pour vérifier que les informations déclarées dans les formulaires sont cohérentes avec les informations détenues par ces entités (par exemple, rien n'est omis, surdéclaré ou déclaré avec quelques inexactitudes). Les informations provenant des établissements financiers peuvent aider à déterminer si tous les comptes bancaires ou d'autres formes de placement ont été déclarés avec exactitude.

Les informations fournies par les institutions supérieures de contrôle ou les organismes qui surveillent les appels d'offres peuvent être utiles pour un effectuer un contrôle complet d'une déclaration de patrimoine, ainsi que pour déterminer les déclarations de patrimoine à haut risque à traiter en priorité dans le processus de vérification. Par exemple, un organisme de déclaration de patrimoine peut utiliser les rapports des institutions supérieures de contrôle pour relever les institutions spécifiques du secteur public dans lesquelles des irrégularités ont été constatées et examiner de manière plus approfondie les déclarations des agents de ces institutions. Par ailleurs, les informations d'un contrôle donné peuvent contribuer à la vérification du contenu des déclarations.

Un exercice utile à l'appui du processus de vérification consiste à apparier toutes les sources d'information qui peuvent être pertinentes avec les catégories requises dans la déclaration. Par exemple, considérer les réponses à la question suivante : sur quelles sources d'information pouvez-vous compter pour vérifier les informations déclarées à la rubrique X (par exemple, l'immobilier) ? Voir figure 5.7.

Dans de nombreux pays, les agents doivent déclarer les biens détenus au pays ainsi qu'à l'étranger. Par conséquent, d'autres questions pourraient émerger lors de l'exercice d'appariement : quelles sont les sources d'information pertinentes à l'étranger et quel est le processus d'obtention de ces informations ?

Les informations de source ouverte (accessibles au public en ligne gratuitement ou moyennant le paiement d'un droit d'accès) sont inestimables pour les praticiens de la déclaration de patrimoine. Dans certains pays, les registres des biens immobiliers et les registres des sociétés peuvent être consultés en ligne (par exemple, dans la RAS de Hong Kong, en Chine). En plus des registres de sociétés infranationaux et nationaux, il existe

FIGURE 5.7 Sources d'information pour la vérification

Registre des biens immobiliers	Registre des véhicules	Registre des sociétés
Douanes	Institutions supérieures de contrôle	Organismes qui surveillent les appels d'offres publics
Cellule de renseignements financiers	Établissements financiers	Administration fiscale

des ressources supranationales privées qui regroupent des informations provenant de plusieurs pays, ce qui peut faciliter l'accès aux informations pertinentes.

Cependant, l'utilisation de ces sources d'information soulève des défis pratiques qui doivent être pris en compte. Par exemple, dans certains pays dotés de systèmes fédéraux, les registres des sociétés ou les registres des biens immobiliers ne sont pas centralisés au niveau national. Le même problème se pose dans le cas des registres immobiliers, qui peuvent être disponibles uniquement au niveau local (par exemple, au niveau de la ville).

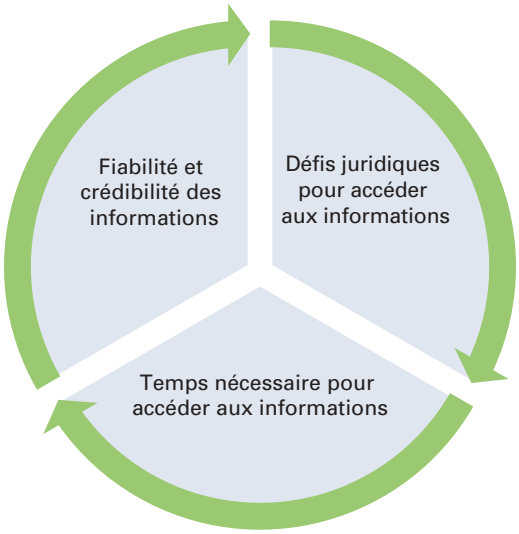
Les organismes de déclaration de patrimoine ne disposent pas des mêmes moyens de coopération internationale que les cellules de renseignements financiers (CRF), la police ou les procureurs. Cela limite les options disponibles pour recevoir des informations ou des renseignements sur les biens détenus à l'étranger. Cependant, cette contrainte n'empêche pas un organisme de déclaration de contacter ses homologues étrangers pour obtenir des conseils sur les informations de source ouverte ou d'autres bases de données qui peuvent être disponibles.

Classer les sources d'information par ordre de priorité

Une fois que les sources d'information pour la vérification ont été appariées aux catégories, l'étape suivante consiste à les classer par ordre de priorité. Par exemple, un registre des sociétés pourrait être utile pour recouper les informations sur les agents publics qui occupent des postes de haut niveau dans le secteur privé. Cependant, il peut y avoir de sérieux défis pratiques à prendre en compte. Par exemple, les informations contenues dans le registre pourraient être disponibles uniquement sur des copies papier obtenues lors de visites personnelles dans les bureaux du registre des sociétés. Ou, comme c'est le

cas dans certains pays, l'organisme pourrait avoir facilement accès aux informations d'un registre, mais nécessiter une demande écrite ou une ordonnance du tribunal pour accéder à d'autres informations. Ces variables doivent être prises en compte lors de l'appariement des sources aux catégories et leur classement par ordre de priorité. Comme l'illustre la figure 5.8, il y a des variables communes.

FIGURE 5.8 Variables de classement par ordre de priorité



Y a-t-il des défis juridiques pour accéder aux informations ?

Dans de nombreux pays, les informations provenant des établissements financiers et de l'administration fiscale ne peuvent être obtenues au cours du processus de vérification des déclarations de patrimoine. Dans un nombre très limité de pays, les informations provenant des établissements financiers – en particulier les informations sur les comptes bancaires – peuvent être obtenues, mais seulement en cas d'indice d'irrégularité (par exemple, une allégation indiquant des inexactitudes dans la déclaration ou des variations anormales de patrimoine). Les informations de l'administration fiscale peuvent parfois être disponibles à des fins de recoupement avant même que des irrégularités ou des signaux d'alarme ne soient relevés.

Les informations communiquées par les établissements financiers aux CRF (comme les signalements de transactions suspectes), ainsi que les travaux d'analyse effectués par les CRF, sont fréquemment cités par les praticiens de la déclaration comme source d'information potentiellement utile dans le processus de vérification. Le principal obstacle pour les organismes de déclaration qui ont accès à ces informations provient des limites des mandats des CRF, qui ne doivent diffuser les travaux d'analyse qu'aux organismes d'application de la loi qui seront utilisés dans les affaires de lutte contre le blanchiment de capitaux.

Combien de temps faut-il pour accéder aux informations ?

Le temps requis pour accéder aux informations dépend de deux facteurs : le format de l'information et le mécanisme d'accès.

Le fait que les informations soient accessibles en format papier ou électronique joue un rôle important dans l'exercice de classement par ordre de priorité. À moins que le nombre de déclarants soit assez faible, les dossiers papier provenant de registres ou d'autres sources ne sont pas consultés dans le cadre des vérifications de routine de toutes les déclarations. Malgré le temps requis, ceux-ci pourraient être utilisés lorsqu'une analyse complète du contenu de la déclaration est effectuée pour les déclarations à plus haut risque, ou en cas d'indice préliminaire d'inexactitudes.

Le processus d'accès aux informations peut fournir une indication de sa longueur. Voici quelques-uns des scénarios que nous avons rencontrés :

- Les membres du personnel de l'organisme de déclaration ont un accès direct à la base de données électronique d'un registre ou d'une autre institution publique.
- Les membres du personnel de l'organisme de déclaration doivent adresser une demande officielle par écrit à une entité centrale pour recevoir des informations spécifiques.
- Les membres du personnel de l'organisme de déclaration doivent adresser une demande officielle par écrit à toutes les antennes régionales d'une institution. (Cette situation se produit dans les cas où les informations ne sont pas centralisées à l'échelle nationale. Pour obtenir des informations pertinentes, l'organisme doit contacter toutes les antennes régionales et locales du registre des biens immobiliers ou de l'administration fiscale.)

La règle empirique en matière de classement par ordre de priorité dans ces scénarios est similaire à celle de la discussion sur le format papier par rapport au format électronique ; plus il faut de temps pour accéder aux informations, moins ces informations doivent être utilisées pour un grand nombre de déclarations.

Dans quelle mesure les informations sont-elle fiables et crédibles ?

Les praticiens doivent déterminer si la valeur des informations vaut la dépense des ressources nécessaires pour les obtenir. Par exemple, dans certains systèmes, les registres des biens immobiliers ou des sociétés peuvent ne pas être fiables en raison de dossiers manquants, d'informations notoirement inexactes ou d'un stockage inapproprié des dossiers.

Assurer une coopération interinstitutions efficace

Investir dans la coopération interinstitutions apporte des dividendes substantiels au processus de vérification. Comme l'indique la discussion précédente, le processus de vérification peut dépendre d'institutions extérieures à l'organisme de déclaration de patrimoine (voir encadré 5.1). L'établissement de protocoles d'accord entre les organismes peut être

utile pour clarifier le processus à utiliser pour demander des informations et y accéder. La tenue de discussions régulières entre les praticiens de l'organisme de déclaration de patrimoine et d'autres entités peut également favoriser une coopération efficace.

Ces interactions régulières peuvent renforcer la confiance, ainsi que la compréhension des besoins opérationnels et des limites de chaque institution. Elles représentent de bonnes occasions de comprendre la manière de rationaliser les processus d'accès aux informations et leur évolution possible là où il existe des synergies inexplorées. Par exemple, les praticiens de la déclaration de patrimoine peuvent s'informer de toute transition vers des bases de données électroniques ou de tout changement dans la façon dont les informations sont organisée et mises en œuvre dans d'autres institutions et en tirer parti rapidement. Ces interactions régulières peuvent également être utiles pour comprendre les goulets d'étranglement de la coopération qui ne peuvent être résolus que par une modification de la législation.

ENCADRÉ 5.1 Vérification à l'étranger : coopération internationale et sources ouvertes

Le pourcentage d'organismes qui échangent actuellement des informations avec d'autres organismes de déclaration à l'étranger, même de manière ponctuelle, est très faible. Hors, les pays qui s'efforcent de mettre en place des systèmes de vérification efficaces se heurtent régulièrement aux difficultés à vérifier les biens et les intérêts détenus par les agents publics à l'étranger. Il existe généralement des canaux d'échange d'informations officiels (entraide judiciaire) ou non (renseignements) pour faciliter la collecte d'informations dans les affaires pénales[a] ; ceux-ci ne semblent pas être la voie la plus naturelle de recueillir des informations pour la vérification des déclarations, qui est une procédure administrative. Bien que dans certains pays, le processus de vérification puisse mener à des accusations pénales, la vérification reste encore largement un processus administratif. Lorsque le processus de vérification relève des preuves d'infractions pénales potentielles, la majorité des organismes de déclaration de patrimoine transmettent l'affaire aux procureurs pour poursuivre l'enquête officielle.

Très peu de pays ont eu recours à l'utilisation des informations de source ouverte, qui consiste à trouver, sélectionner et acquérir des informations à partir de ressources accessibles au public. Cependant, cela n'élimine pas la nécessité de contacter des collègues à l'étranger. Par exemple, l'organisme de déclaration de patrimoine peut ignorer l'existence d'une source ouverte donnée ou ne pas être sûr de la qualité des informations, ou avoir besoin d'aide pour comprendre la structure de l'information. Dans ces cas, contacter l'organisme de déclaration de patrimoine du pays cible peut fournir des indications importantes sur la meilleure façon d'utiliser les informations de source ouverte.

Dans d'autres cas, l'organisme de déclaration de patrimoine peut avoir besoin d'informations auxquelles accède régulièrement l'organisme de déclaration de patrimoine d'un autre pays. Dans un exemple simple, le pays A a accès au

(suite page suivante)

ENCADRÉ 5.1 Vérification à l'étranger : coopération internationale et sources ouvertes (*suite*)

registre des biens immobiliers dans le cadre de son processus de vérification. Le pays B doit vérifier si un agent public possède des biens dans le pays A. Si des canaux d'échange d'informations ont été établis, l'organisme du pays B peut contacter son homologue du pays A et vérifier facilement les informations.

Il existe certainement des scénarios plus complexes dans lesquels un organisme pourrait ne pas avoir directement accès aux informations demandées. Toutefois, ni cette situation, ni d'autres situations similaires, n'excluent la possibilité d'établir des canaux d'échange d'informations.

Comme le montre une étude récente sur la faisabilité d'un instrument international d'échange de données, l'échange de données peut être structuré de trois manières : par une convention multilatérale, par un accord exécutif ou administratif, ou par un protocole d'accord bilatéral ou multilatéral (Hoppe 2014). Toutes ces options impliquent différents niveaux de complexité et de soutien politique. Dans tous les cas, l'instrument devra décrire l'objectif et la portée de l'accord, les informations visées, les restrictions d'utilisation des informations et la possibilité de décliner la demande, ainsi que la confidentialité, la protection des données, les coûts, la langue, etc.[b]

La mise en place d'un instrument d'échange de données pour la vérification des déclarations de patrimoine nécessite un examen attentif, car elle doit respecter les lois sur la protection des données et de la vie privée, et être conforme à la législation nationale. Plus précisément, il faut examiner si le cadre juridique national permet ce type d'instrument, ainsi que la possibilité que la collecte des informations essentielles aux fins de vérification puisse avoir un impact exponentiel sur la valeur des déclarations. Par conséquent, toute analyse de faisabilité d'un instrument d'échange de données devrait peser son effet positif potentiel sur la lutte contre la corruption par rapport aux défis qu'il pose.

a. Pour en savoir plus sur la coopération internationale existante, veuillez consulter Brun et autres (2011), chapitre 7.
b. Pour le projet de protocole d'accord proposé par l'étude, veuillez consulter http://www.respaweb.eu/11/library#respa-publications-and-research-18.

Utilisation des outils électroniques dans le processus de vérification

Les pays envisagent de plus en plus l'automatisation ou l'incorporation d'outils électroniques à différents stades du processus de déclaration de patrimoine. Comme mentionné précédemment, le passage à un processus électronique peut faciliter la déclaration (a) en créant une base de données en ligne des déclarants pour alléger le fardeau associé au classement et au stockage des déclarations ; (b) en offrant une transmission en ligne pour les déclarants afin de simplifier le processus pour les agents ainsi que l'organisme de collecte ; ou (c) en créant un système de vérification automatisé pour aider à relever les signaux d'alarme ou même les déclarations suspectes. Il convient également de noter que, bien que le suivi et l'évaluation du système global de déclaration de patrimoine soient une

perspective lointaine pour la plupart des pays, la mise en œuvre de la gestion électronique des données peut en fin de compte faciliter l'accès à de meilleures analyses et informations internes. Ces informations peuvent servir à améliorer les systèmes existants. Bien que de tels outils puissent être très utiles, il faut bien comprendre les défis présentés par une plus grande automatisation.

Une composante électronique peut être intégrée à divers niveaux d'exhaustivité et de complexité dans le processus de déclaration de patrimoine. Lorsqu'il envisage de passer à l'automatisation, il est important que l'organisme prenne en compte sa capacité à utiliser les données et la qualité des données transmises par les déclarants. Par exemple, des systèmes de vérification automatisés basés sur les facteurs de risque et les signaux d'alarme peuvent être mis en œuvre. Le système peut être mis en place pour relever les déclarations à inspecter ultérieurement sur la base, par exemple, du fait que le prix d'achat d'un véhicule semble excessif par rapport aux revenus d'un agent. Une telle recherche automatisée pourrait donner lieu à un examen plus approfondi et permettre de mener un plus grand nombre de vérifications chaque année, mais il faudrait concevoir le formulaire de déclaration de manière à faciliter la recherche de ces informations. Si l'objectif final est d'automatiser le processus de vérification, il est impératif que le processus de transition (ou la conception initiale, dans les nouveaux systèmes) se concentre d'abord sur le fondement du système de déclaration de patrimoine : le formulaire.

Même si un pays a un processus de transmission entièrement électronique, son impact peut être limité s'il n'y a pas de processus systématique permettant de vérifier les déclarations transmises électroniquement. Dans ces cas, bien que le processus de transmission puisse être plus efficace, une fois que les déclarations parviennent à l'organisme de déclaration aux fins de vérification ou de contrôles de conformité, elles atteignent un goulet d'étranglement. Seul un petit nombre de déclarations sont sélectionnées, puis imprimées sous forme de copies papier, et finalement envoyées à l'équipe de vérification pour une analyse plus approfondie. Bien qu'il soit utile de faire la transition vers les outils électroniques à n'importe quelle étape du processus, il est néanmoins impératif de prendre en compte tous les aspects du système de déclaration.

Un défi courant à l'automatisation complète du processus de vérification est la capacité de comparer les informations contenues dans les déclarations avec les informations de bases de données externes afin de relever les irrégularités. La possibilité de le faire par voie électronique pourrait augmenter considérablement le nombre de fausses déclarations relevées au cours du processus de vérification, parce que le recoupement des informations serait effectué à partir de toutes les déclarations reçues au lieu de se limiter à celles actuellement vérifiées manuellement. Cependant, cela nécessite que les informations soient normalisées dans toutes les bases de données et que l'organisme ait accès aux bases de données externes nécessaires ; ces deux conditions sont rarement remplies.

Enfin, il existe deux obstacles juridiques réels difficiles à surmonter pour passer à un système entièrement électronique et automatisé. Premièrement, comme mentionné précédemment, l'organisme de déclaration doit avoir accès à des bases de données externes telles que celles provenant des registres, du bureau des impôts et des banques. Les

organismes de déclaration de patrimoine sont rarement autorisés à y accéder ; lorsque l'accès leur est accordé, ils doivent solliciter les informations au cas par cas. Dans les deux scénarios, la vérification automatique n'est pas possible. Les informations relatives aux comptes bancaires présentent encore plus de difficultés. Avec les lois sur le secret bancaire mises en place dans de nombreux pays, les informations détenues par les banques ne sont pas accessibles sans une ordonnance du tribunal ou une enquête active. Deuxièmement, en ce qui concerne le processus de transmission, pour pouvoir transmettre une déclaration par voie électronique et la faire reconnaître comme document juridique, il faut être en mesure d'utiliser une signature numérique. Ce n'est pas seulement une question de capacité, mais aussi une question d'ordre juridique qui nécessite souvent une législation pour établir le statut juridique d'une signature numérique. Sans une signature numérique, les formulaires peuvent être transmis en ligne, mais une copie papier est toujours nécessaire et toute vérification ultérieure doit être effectuée à partir de la copie papier, annulant ainsi nombre des avantages associés à la transmission en ligne.

La déclaration de patrimoine utilise de plus en plus des systèmes électroniques et automatisés. Bien que cette transition constitue sans aucun doute une évolution positive pour la déclaration de patrimoine dans son ensemble, il est crucial de ne pas négliger les fondements du système. Afin d'automatiser efficacement un système, tous les aspects du processus doivent bien fonctionner et être conçus de manière à faciliter la transition vers des systèmes entièrement électroniques et automatisés.

Chapitre 5—Principales recommandations

- La vérification doit être une priorité lors de la mise en place d'un système de déclaration de patrimoine efficace. C'est un processus pivot au cours duquel une valeur réelle peut être extraite des informations ou des données collectées.
- L'objectif principal du processus de vérification doit être de s'assurer que les déclarants ont transmis des informations exactes – que les données déclarées reflètent la réalité et sont complètes
- Les attentes à l'égard du processus de vérification doivent être pragmatiques. De nombreux éléments, tels qu'un formulaire de déclaration bien conçu et des registres et des bases de données fiables permettant le recoupement des informations, sont nécessaires pour que la vérification produise sur des résultats substantiels. La gestion des attentes est importante, car bon nombre d'éléments échappent au contrôle de l'organisme de déclaration de patrimoine.
- Quel que soit le niveau de ressources disponibles, la mise en place d'un système de vérification efficace peut et doit être une priorité. L'adoption d'une approche fondée sur les risques ou le classement des sources d'information par ordre de priorité peut permettre d'obtenir des résultats avec des ressources limitées.

- Le choix des informations à vérifier doit être guidé par des critères qui fonctionnent dans les limites des ressources disponibles et qui poursuivent les objectifs du système. Ces options peuvent inclure les échantillons choisis au hasard, le niveau hiérarchique des déclarants, les signaux d'alarme, les plaintes, les informations relayées par les médias, les critères fondés sur les risques et les renvois d'autres organismes.
- L'expérience des pays indique qu'il doit y avoir un certain niveau d'accès public au contenu des déclarations. Cependant, les processus de vérification peuvent être puissants même en l'absence d'un tel accès.
- La coopération interinstitutions doit être encouragée et faire partie intégrante d'un système de déclaration de patrimoine efficace.
- L'intégration d'outils électroniques peut améliorer et élargir la portée et l'efficacité du processus de vérification.

Notes

1. Pour plus d'informations sur l'utilisation abusive des véhicules de fonction, consultez van der Does de Willebois et autres (2011).
2. Pour plus d'informations sur l'inclusion des informations sur le bénéficiaire effectif dans le formulaire, reportez-vous au chapitre 3 de ce guide.
3. Pour une analyse plus approfondie sur les sanctions, consultez le chapitre 7 de ce guide.
4. Le débat sur l'accès public va au-delà des avantages pour le processus de vérification ; voir le chapitre 6 de ce guide.

Références

Brun, J.-P., L. Gray, C. Scott, et K. M. Stephenson. 2011. *Manuel de recouvrement des biens mal acquis : Un guide pour les praticiens*. Washington, DC : Banque mondiale.

Hoppe, Tilman. «Feasibility Study on an International Instrument on Data Exchange for Income and Asset Declarations.» 2014. ReSPA (Regional School of Public Administration), Danilovgrad, Montenegro.

van der Does de Willebois, E., E. M. Halter, R. A. Harrison, J. W. Park, and J. C. Sharman. 2011. *Les Marionnettistes : Comment dissimuler les biens mal acquis derrière des structures juridiques, et que faire pour l'empêcher* Washington, DC : Banque mondiale.

6. Pourquoi et comment fournir l'accès aux informations des déclarations

Un jour, la curiosité d'un journaliste a été éveillée par les voitures de luxe qu'un haut fonctionnaire conduisait pour aller au travail. En essayant d'accéder à sa déclaration pour voir si celle-ci contenait des informations sur les véhicules, le journaliste a appris que la déclaration n'était accessible qu'avec le consentement du fonctionnaire. De plus, il devait présenter un formulaire expliquant pourquoi il voulait accéder aux informations. Inutile de dire que le fonctionnaire n'a jamais donné son consentement et que la déclaration est restée confidentielle. Le journaliste s'est heurté à une impasse. Dans d'autres pays, l'examen du formulaire du fonctionnaire exigerait simplement une connexion Internet.

Il ne fait aucun doute que la mise à disposition des informations provenant des déclarations d'agents publics est l'une des décisions les plus délicates à prendre lors de l'élaboration d'un système de déclaration. Les systèmes de déclaration visent généralement à promouvoir la transparence et la responsabilité ; cependant, le degré de transparence des données déclarées suscite un débat animé.

Bien qu'il puisse sembler que partager les informations déclarées avec le public soit la quintessence de la promotion de la transparence, les choses ne sont pas si simples dans la pratique. Les informations déclarées renvoient aux biens et aux intérêts détenus par les agents publics à titre privé, ce qui soulève des questions en matière de vie privée et de sécurité. Par conséquent, il est presque inévitable que des débats se posent sur des questions théoriques telles que : Dans quelle mesure la vie d'un agent public est-elle privée ? Les agents doivent-ils faire l'objet des mêmes normes de respect de la vie privée que les autres citoyens lorsqu'ils ont des responsabilités publiques ? Les préoccupations en matière de sécurité sont-elles suffisamment fortes pour écarter le partage d'informations ?

Ce chapitre ne mettra pas un terme à ces débats[1]. La culture, le contexte et le cadre réglementaire d'un pays influencent fortement la manière d'aborder la question de la transparence. Ce chapitre se concentre en revanche sur les aspects pratiques de la mise en œuvre de l'accès public aux déclarations, tout en fournissant de nouvelles données sur la situation et les nuances du partage d'informations dans le monde entier.

Ce chapitre aborde un ensemble de questions connexes : Toutes les informations contenues dans les déclarations doivent-elles être rendues publiques ? Comment un organisme peut-il choisir les informations qui doivent rester confidentielles ? Dans quelle mesure les informations seront-t-elles accessibles ? Quelles seront les procédures pour accéder aux informations ? Comment un organisme doit-il aborder l'échange d'informations avec d'autres organismes publics ? Le chapitre se penchera

également sur d'autres aspects plus pratiques, essentiels au débat sur l'accès public, mais généralement négligés.

Il est important de noter que pour aborder la question de l'accès public, il faut effectuer une clarification conceptuelle fondamentale. Le partage d'informations provenant des déclarations a deux côtés distincts : l'un, qui est le plus évident, est le partage d'informations avec le grand public ; l'autre est le partage d'informations avec d'autres institutions et organismes. Le partage d'informations avec ces publics différents a des objectifs différents et exige des approches différentes, qui sont détaillées plus loin dans ce chapitre.

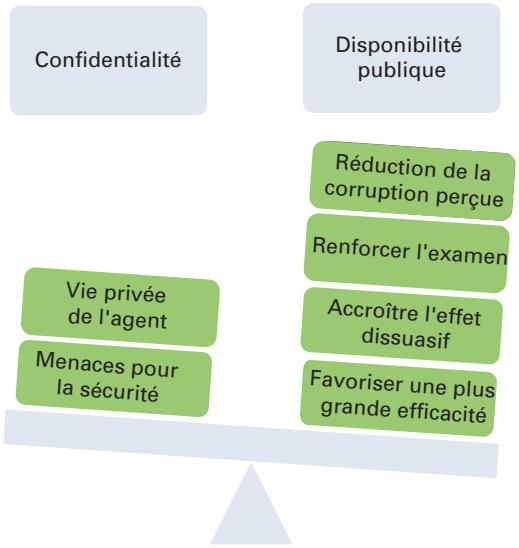
Disponibilité publique des informations

Voici quelques arguments courants en faveur du partage d'informations avec le public (voir figure 6.1) :

- Des études universitaires ont montré que l'accès public aux informations déclarées est associé à des niveaux inférieurs de corruption perçue (Djankov et autres 2009).
- La disponibilité publique peut renforcer l'examen. Rendre l'information accessible à tous ajoute un nombre infini de passages à la loupe potentiels des déclarations des agents publics. Ainsi, les parties extérieures – notamment les médias et les organisations de la société

L'ouverture peut être un bon antidote à la tricherie en réduisant la propension à mentir.

FIGURE 6.1 Peser les arguments de la disponibilité publique



civile – peuvent aider les organismes gouvernementaux à assurer l'intégrité et la validité des données.
- La disponibilité publique peut accroître l'effet dissuasif des systèmes de déclaration. Il n'y a pas de meilleur moyen de dissuader de commettre des actes répréhensibles que la probabilité accrue de se faire prendre.
- L'accès public facilite non seulement la détection des irrégularités, mais peut également ajouter une couche de honte publique pour le fautif.
- L'accès aux informations peut également faire monter la barre pour l'organisme de déclaration, puisque ses résultats peuvent faire l'objet d'un examen public. Les informations sur le travail de l'organisme – comme le nombre de déclarations vérifiées, les taux de conformité et les sanctions imposées – se renforcent mutuellement et peuvent favoriser une plus grande efficacité.

Voici quelques-uns des arguments contre la divulgation publique :

- Dans certains pays, l'accès public aux déclarations peut être considéré comme une atteinte à la vie privée d'un agent, ce qui, selon certains, peut constituer un obstacle à la participation dans le secteur public.
- Dans les pays confrontés à des problèmes de sécurité, les agents estiment que la divulgation des adresses personnelles peut menacer leur sécurité personnelle (et celle de leur famille) ou que les informations peuvent être utilisées au profit des demandes de rançon dans les zones où les enlèvements sont fréquents.

Étant donné que les deux parties soulèvent des arguments valables, il pourrait être utile de se concentrer plutôt sur l'objectif sous-jacent de partager publiquement les informations déclarées. Cet objectif aide à déterminer l'approche appropriée d'un système de déclaration de patrimoine.

Approches de la disponibilité publique

D'une manière générale, les options de partage d'informations tendent à se limiter à l'une des approches suivantes : choisir la disponibilité publique (soit en rendant toutes les informations des déclarations accessibles au grand public, soit en n'en publiant qu'une partie), ou emprunter la voie de la confidentialité (en choisissant de ne rien rendre public). Parmi les pays étudiés, un peu plus de la moitié (55%) exigent que les informations déclarées soient publiques, avec un accès total ou partiel. Au niveau régional, on peut constater que la disponibilité publique est assez répandue dans les pays à revenu élevé de l'OCDE, ainsi qu'en Europe et en Asie centrale (voir figure 6.2).

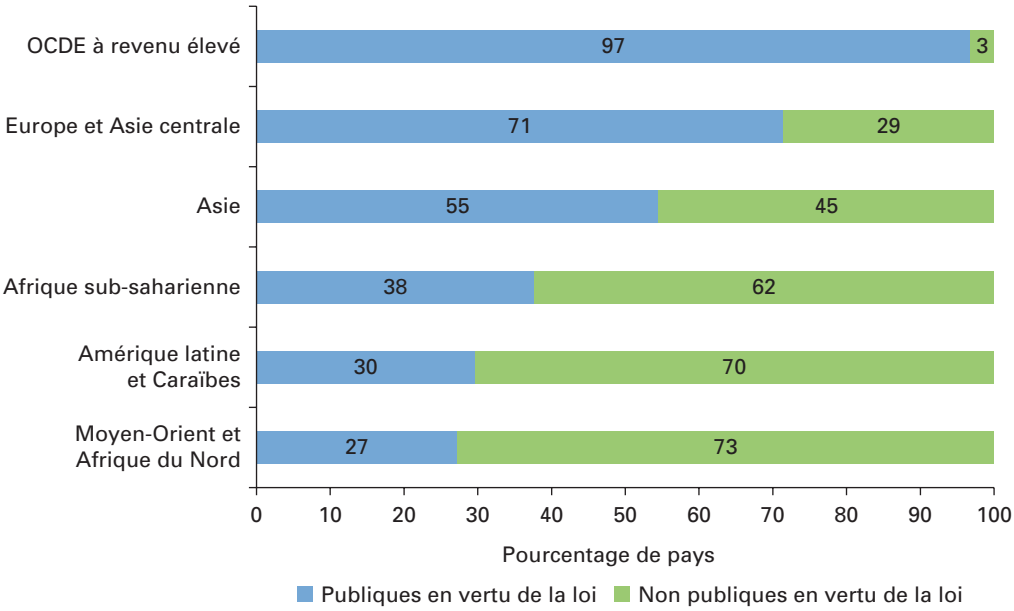
Une analyse plus poussée montre que la disponibilité publique des informations en vertu de la loi est en corrélation directe avec le revenu. Comme le montre la figure 6.3, plus le revenu du pays est élevé, plus la probabilité que les déclarations soient rendues publiques en vertu de la loi est élevée.

Prendre position dans le débat sur la publicité et la confidentialité n'est pas la dernière décision importante à prendre sur ce sujet. À moins que la voie de la publicité complète

et illimitée ne soit choisie, d'autres décisions doivent être prises quant à la mise en œuvre. Deux questions fondamentales permettent de clarifier certains détails à traiter :

- Quelles informations seront disponibles ? C'est-à-dire, quelle quantité d'informations seront publiques ? Et quels critères détermineront ce qui est finalement rendu public ?
- Dans quelle mesure les données seront-t-elles accessibles ? Autrement dit, où le public trouvera-t-il les données ? Et quelles seront les procédures pour y accéder ?

FIGURE 6.2 Les informations déclarées sont publiquement disponibles en vertu de la loi, par région



Remarque : OCDE = Organisation de coopération et de développement économiques. Pourcentages approximatifs basés sur l'analyse de 153 pays.

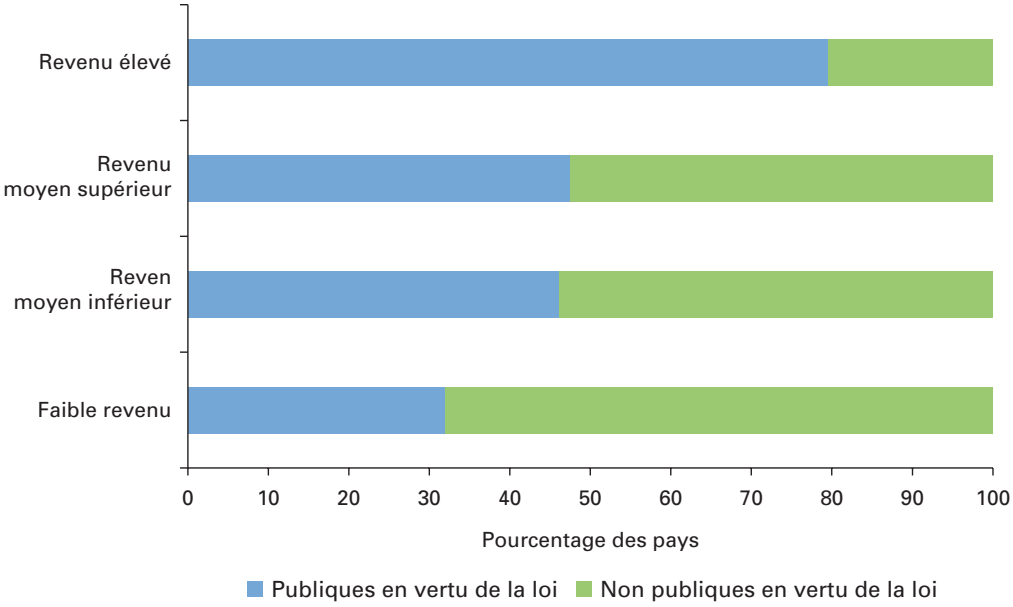
Quelles informations sont disponibles ?

Les organismes de déclaration mettent un éventail d'informations à la disposition du public et d'autres organismes.

Informations contenues dans les déclarations des agents publics

L'éventail d'informations mises à disposition est large : cela va des systèmes qui partagent toutes les informations disponibles sans aucun filtre à ceux qui ne partagent qu'un résumé sur deux lignes. Les pratiques actuelles montrent une tendance à rendre publique une partie des informations : 42% des pays ne partagent qu'une partie de la déclaration et 15% partagent toutes les informations déclarées[2]. Cette tendance indique que les pays essaient souvent d'accorder la priorité à la transparence tout en essayant

FIGURE 6.3 Les informations déclarées sont publiquement disponibles en vertu de la loi, par catégorie de revenu du pays



Remarque : Pourcentages approximatifs basés sur l'analyse de 153 pays.

d'apaiser les objections liées à la vie privée et à la sécurité. Deux approches sont couramment utilisées pour déterminer les informations à rendre publiques.

Approche 1 : Baser la décision sur le contenu du formulaire de déclaration

Dans cette approche, le critère principal est le type d'information. Dans le contexte d'un pays, certaines informations sont considérées comme privées ou trop sensibles et doivent rester cachées aux yeux du public. Par exemple, cela pourrait signifier partager les noms des banques où un fonctionnaire détient des comptes et un passif, mais pas les numéros de compte. Un autre exemple est la publication de la valeur et de l'emplacement des biens immobiliers, mais pas l'adresse de la résidence personnelle de l'agent.

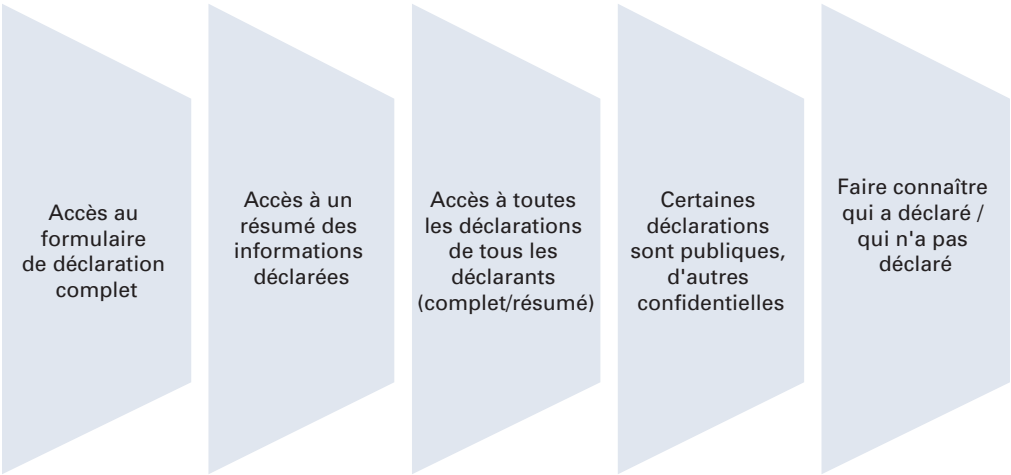
Il est difficile de trouver la bonne combinaison d'informations à partager et à protéger. Dans tous les cas, il est important d'éviter d'utiliser la nécessité de protéger certaines informations comme excuse pour limiter le partage d'informations. La transparence doit être la priorité, et même lorsque certaines informations restent protégées, l'idée est de donner accès à autant d'informations que possible pour garantir la transparence et la capacité du public à examiner les formulaires de déclaration.

Approche 2 : Baser la décision sur le type d'agent public

À la différence de la première approche, le critère principal est ici le type de déclarant. La décision de publier les informations est entièrement basée sur le niveau hiérarchique ou le type de fonction exercée par l'agent public. Par exemple, dans certains pays, seules les déclarations des hauts fonctionnaires sont publiques[3]. Le type d'agent peut également déterminer le mode de mise à disposition des informations. Par exemple, l'organisme peut choisir de publier en ligne les déclarations des hauts fonctionnaires, tout en rendant les déclarations des agents de rang inférieur accessibles uniquement dans les locaux de l'organisme.

Ces deux approches peuvent être complémentaires. Certains pays choisissent une combinaison des deux pour assurer l'accès public tout en tenant compte des préoccupations valables. Reportez-vous à la figure 6.4 pour voir quelques approches de l'accès public.

FIGURE 6.4 Approches de l'accès public



Partage des informations sur le système de déclaration

Un aspect souvent négligé de la publication des déclarations est la valeur ajoutée de fournir des informations sur le processus de déclaration lui-même, ce qui montre que l'organisme de déclaration est également soumis à des normes de partage d'informations. En d'autres termes, l'organisme montre l'exemple en faisant preuve de transparence sur son travail.

Le partage d'informations sur les principaux éléments du processus de déclaration, tels que les dates et les lieux de transmission, ainsi que les ressources de soutien disponibles, peut non seulement être utile au processus lui-même, mais aussi sensibiliser le public et renforcer sa crédibilité.

De plus, le partage d'informations sur le travail de l'organisme de déclaration – en publiant des données sur les taux de conformité, le nombre de dossiers sélectionnés aux fins d'analyse, le nombre de dossiers transmis aux procureurs et les sanctions administratives appliquées – peut accroître le soutien au système, renforcer sa crédibilité et améliorer son efficacité. Surtout, le partage de ces données peut aider à renforcer l'engagement à promouvoir la transparence et l'intégrité à toutes les étapes du processus.

Dans quelle mesure les données seront-t-elles accessibles ?

L'idée de rendre les déclarations accessibles au public ne porte pas seulement sur les informations partagées proprement dites, mais aussi sur la *manière* de les partager – plus précisément, à quel point l'effort de rendre les informations accessibles au public est-il sincère ? La question qui se pose est la suivante : comment définir un effort sincère? Voici des exemples de types d'accès public aux informations :

- Les déclarations sont accessibles sur demande faite en personne, par courrier postal ou par courrier électronique, après quoi une copie de la déclaration est envoyée par la poste.
- Les déclarations sont accessibles uniquement en personne à l'organisme de déclaration les lundis et mercredis entre 10 h et 12 h. Le demandeur doit prendre rendez-vous en indiquant son nom, son numéro national d'identification (par exemple, son numéro de sécurité sociale), le but de la demande d'informations et une explication de l'utilisation des informations. On ne peut pas se présenter sans rendez-vous.
- Les déclarations sont publiées dans la gazette officielle, que l'on peut consulter à la bibliothèque nationale.
- Les déclarations sont publiques, mais pour chaque demande reçue, l'agent public en question doit donner son consentement au partage des informations de sa déclaration (et peut refuser la demande, rendant ainsi la déclaration confidentielle).
- Les déclarations sont disponibles en ligne. Cependant, il faut être compétent et déterminé pour comprendre comment parcourir les multiples pages nécessaires pour trouver les informations recherchées.
- Les déclarations sont publiques, mais ne peuvent être consultées que dans les locaux de l'organisme. Aucune copie ou photographie n'est permise et il est illégal de diffuser le contenu des déclarations de quelque manière que ce soit.
- Les déclarations sont disponibles sur le site Web de l'organisme de déclaration, qui permet de faire des recherches par nom, poste, organisme et d'autres critères. Une copie sécurisée de la déclaration peut être téléchargée sur un ordinateur personnel ou imprimée à partir de celui-ci.

Ces exemples présentent une série d'obstacles à l'accès public. Par conséquent, les informations techniquement publiques peuvent ne pas être disponibles dans la pratique.

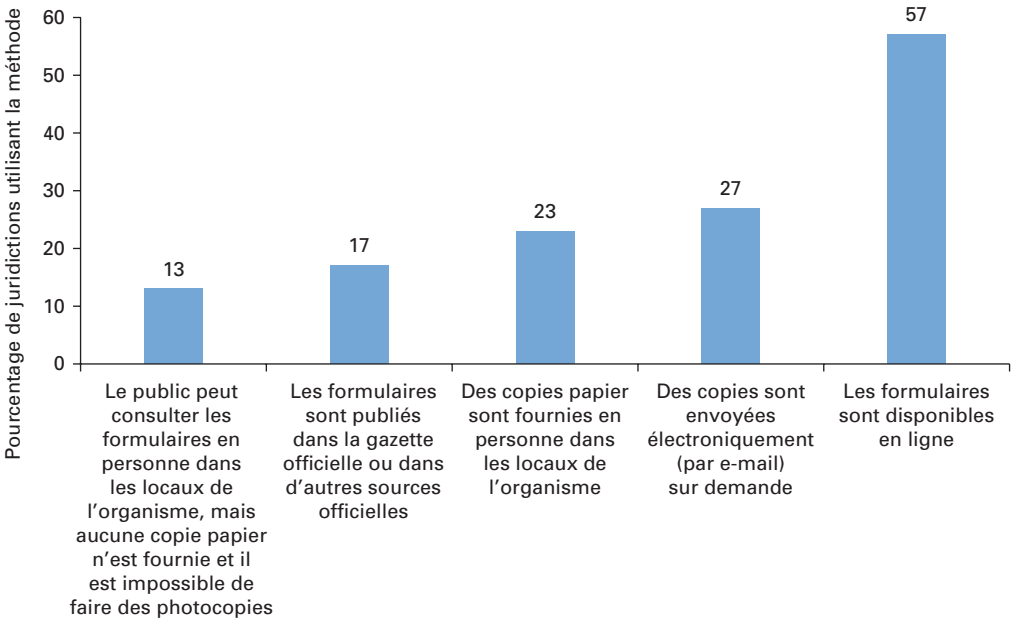
Le degré d'accessibilité peut également déterminer si tous les membres du public ont un accès égal aux informations. Par exemple, si les formulaires peuvent être consultés uniquement en personne dans les locaux de l'organisme de déclaration, seules les personnes qui peuvent physiquement se rendre sur place y auront accès. Dans un grand pays appliquant une telle exigence, un organisme de déclaration situé uniquement dans la capitale limiterait fortement la capacité de la population habitant en dehors de la ville à accéder aux informations.

Le degré d'accessibilité peut également déterminer si tous les membres du public ont un accès égal aux informations.

La manière de mettre à disposition les informations détermine également leur facilité d'utilisation. Par exemple, il existe une différence évidente de facilité d'utilisation entre une photocopie d'un formulaire manuscrit et un site Web doté de fonctions de recherche.

Les tendances récentes montrent que les pays accordent plus d'attention à la question de l'accessibilité. En ce sens, la technologie a ouvert de nouvelles possibilités. Dans une récente enquête sur la mise en œuvre de la déclaration, les pays ont mentionné les différentes façons de mettre à disposition les informations, montrant une tendance croissante à l'utilisation des méthodes électroniques et en ligne (voir figure 6.5).

FIGURE 6.5 Méthodes d'accès public aux informations des déclarations



Remarque : Pourcentages approximatifs fondés sur l'analyse de 30 des 52 pays de l'échantillon 2 qui permettent d'accéder aux informations des déclarations.

Les tendances récentes sont prometteuses, mais la plupart des pays ont encore des progrès à faire dans le domaine de l'accessibilité. Il est donc essentiel de noter que, lors de la décision de partager des informations avec le public, la mise en œuvre concrète a des implications majeures et finira par en dire long sur l'engagement du système en faveur de l'accessibilité.

Défis communs liés à la mise en œuvre

Imaginez qu'un organisme de déclaration reçoive 50 000 déclarations par an. Les déclarations sont transmises en format papier et l'organisme numérise chaque formulaire et le télécharge dans une base de données. Chaque formulaire de déclaration comprend en moyenne cinq pages et environ 40 catégories d'informations. Dix de ces catégories ne sont pas rendues publiques. Par conséquent, certains membres du personnel doivent être affectés à la numérisation des formulaires à leur réception, et d'autres membres du personnel – munis de marqueurs – doivent se consacrer à rayer manuellement les informations non publiques avant de numériser le formulaire afin de pouvoir le partager avec le public. Cet organisme a des ressources limitées et ne peut donc effectuer aucune vérification du contenu des déclarations, car la plupart de son personnel se consacre au traitement des informations.

Même les défenseurs bien intentionnés de la disponibilité publique n'ont peut-être pas pleinement pris en compte les ressources nécessaires à une mise en œuvre efficace. Le processus exige des ressources humaines, technologiques et financières, sans parler de l'ingéniosité et de la créativité. Au moment de réfléchir aux informations à rendre publiques et à leur mode d'accès, il est également impératif de tenir compte de la logistique.

Au moment de réfléchir aux informations à rendre publiques et à leur mode d'accès, il est également impératif de tenir compte de la logistique.

Les différentes méthodes de mise à disposition des informations peuvent exiger plus ou moins de main-d'œuvre. Par exemple, certains pays décident d'inclure les informations confidentielles dans une section distincte, en s'appuyant sur la structure du formulaire de déclaration pour faciliter le tri des données. D'autres ont déjà migré vers la télétransmission, ce qui facilite la conservation automatique des informations. D'autres encore, comme mentionné précédemment, font appel aux ressources humaines pour rayer manuellement les informations sensibles.

De plus, il faut prendre en compte les ressources nécessaires pour donner accès aux informations. Si les déclarations sont rendues publiques uniquement dans les locaux de l'organisme, certains membres du personnel doivent être affectés aux interactions avec les clients. Ou alors, si les informations sont accessibles en ligne, if faudra peut-être augmenter le nombre de spécialistes en technologie de l'information.

Ce ne sont là que quelques exemples des différents aspects à prendre en compte lors de la mise en œuvre concrète de la mise à disposition des informations. Dans tous les cas,

il est fondamental d'évaluer l'objectif de l'accès public aux informations et d'adapter ensuite les détails de la mise en œuvre en fonction des ressources disponibles.

Partage des informations avec d'autres organismes et institutions

L'accent mis sur le débat relatif à l'accès public aux informations éclipse souvent un autre aspect fondamental du partage d'informations : veiller à ce que les informations des déclarations contribuent à la lutte générale contre la corruption.

L'expérience pratique montre que la question du partage d'informations avec d'autres organismes est souvent négligée, sauf dans les systèmes mieux établis ou lorsque les plaintes l'exigent. Cependant, c'est en fait cet élément qui révèle l'impact potentiel des systèmes de déclaration.

La compréhension de l'importance du partage d'informations dérive de la reconnaissance de la valeur des informations fournies dans les déclarations. Certains préfèrent contrôler les informations et ne partager que ce qui est déjà public. D'autres estiment que l'échange d'informations joue un rôle dans l'intérêt général de promouvoir l'intégrité dans le secteur public. D'après les données empiriques, plus les informations des déclarations sont utilisées et partagées, plus elles sont efficaces à prévenir et détecter les fautes, et, en fin de compte, plus elles constituent un mécanisme puissant de lutte contre la corruption.

Partage des informations avec d'autres organismes gouvernementaux[4]

La déclaration de patrimoine est un instrument important en soi. Cependant, il peut être également un outil utile de la lutte générale contre la corruption en constituant une pièce du puzzle. Par exemple, une simple liste des agents publics tenus de transmettre des déclarations avec, lorsque cette information est disponible, le nom de leurs personnes à charge peut aider à déterminer personnes politiquement exposées, conformément aux Recommandations du Groupe d'action financière (GAFI)[5].

La déclaration de patrimoine peut fournir des pistes utiles et même devenir un élément de preuve dans les enquêtes sur les crimes liés à la corruption.

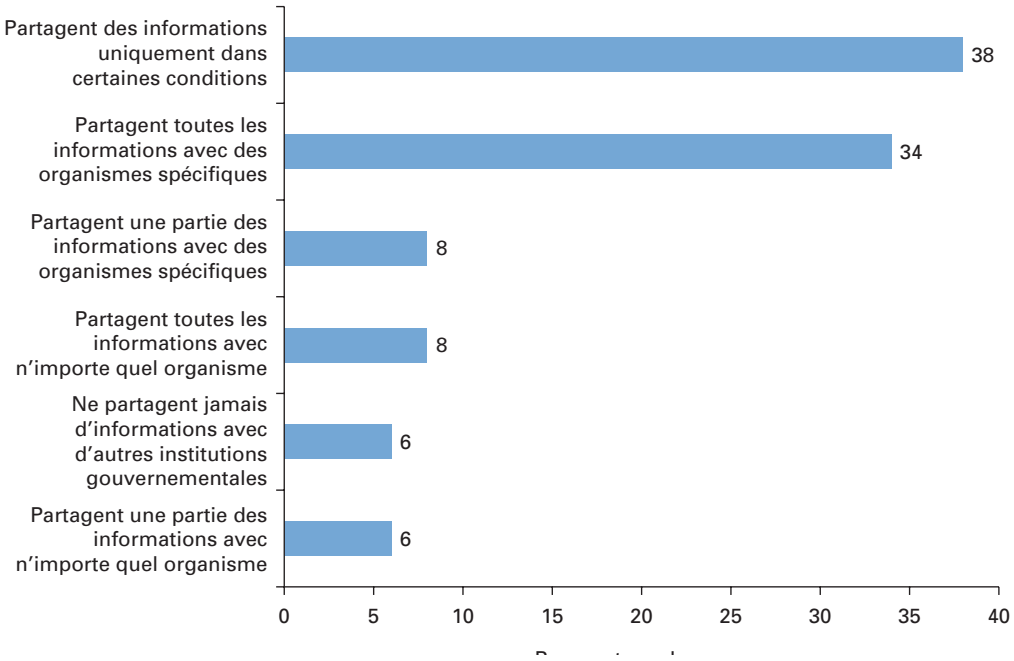
Autre exemple : Un agent public faisant l'objet d'une enquête de corruption qui atteste que le montant en question était un prêt en espèces d'un oncle. Le formulaire de déclaration de patrimoine pertinent indiquerait si l'agent public a déclaré les espèces ou le prêt (ou s'il a omis de le faire), ce qui faciliterait l'enquête. Ou alors, un formulaire de déclaration pourrait fournir des informations utiles sur les comptes bancaires et autres instruments financiers d'un agent public corrompu, aidant ainsi à repérer tout bien volé. Mais ce ne sont que quelques exemples. Qu'il s'agisse des informations déclarées, des informations omises ou de la variation des informations d'une année à l'autre, les déclarations peuvent fournir des pistes utiles et peuvent même constituer des preuves dans les enquêtes sur les crimes liés à la corruption.

Le partage d'informations favorise l'utilisation générale des informations déclarées par d'autres organismes dans leur propre travail, élargissant ainsi les utilisations et la valeur potentielles des déclarations. Cela dit, il est important de garder à l'esprit que le partage d'informations des déclarations avec d'autres institutions gouvernementales doit être considéré comme un processus indépendant de l'accès public. Un organisme de déclaration peut partager des informations des formulaires de déclaration avec d'autres institutions publiques, que les formulaires soient accessibles au grand public ou non.

Cette distinction se reflète dans les données. D'après une étude récente, 42%[6] des pays de l'échantillon ne mettent pas les informations à la disposition du public ; cependant, 94%[7] des pays de l'échantillon partagent au moins une partie des informations avec d'autres organismes gouvernementaux.

Bien qu'un pourcentage important des pays étudiés indiquent qu'ils partagent des informations, ceux-ci ne les partagent pas de la même manière (figure 6.6). Parmi les pays étudiés, 34% partagent des informations avec des organismes gouvernementaux spécifiques. Selon le pays, ces organismes comprennent généralement les cellules de renseignements financiers, les autorités fiscales, les organismes chargés de l'application de la loi, d'autres institutions de lutte contre la corruption, les organismes de contrôle et de vérification, les cabinets juridiques (procureurs), les tribunaux, les bureaux du procureur général ou les bureaux de l'ombudsman.

FIGURE 6.6 Conditions de partage des informations déclarées avec d'autres institutions gouvernementales



Remarque : Pourcentages approximatifs basés sur l'analyse de 52 pays dotés de systèmes de déclaration.

Cependant, après un examen plus approfondi, il convient de noter que, bien que les pays indiquent qu'ils partagent des informations avec leurs homologues, 38 % exigent qu'une condition soit remplie avant de fournir les informations. Dans la plupart des cas, la condition est une ordonnance de tribunal, une procédure judiciaire ou l'existence d'une enquête en cours impliquant l'agent public.

Dans certains cas, toutefois, le partage d'informations avec les CRF, les procureurs et d'autres parties concernées peut ne pas nécessiter une ordonnance de tribunal, et reposer plutôt sur un mécanisme de coordination avec cet organisme, généralement sous la forme d'un instrument comme un protocole d'entente qui établit les bases de l'échange d'informations.

Partage des informations avec des institutions étrangères et du secteur privé

Le terme de *personne politiquement exposée* (PPE) est largement connu parmi les praticiens de la lutte contre le blanchiment de capitaux. Il est généralement utilisé pour désigner les personnes qui exercent ou ont exercé d'importantes fonctions publiques, par exemple les chefs d'État et de gouvernement, ainsi que les membres de leur famille et leurs proches collaborateurs[8]. Selon le pays, il existe souvent un chevauchement important entre les agents qui sont tenus de transmettre une déclaration et ceux qui sont déterminés comme étant des personnes politiquement exposées.

Bien que la plupart des PPE ne se livrent pas à des pratiques de corruption, il est largement admis que, du fait de leurs fonctions publiques, elles risquent davantage d'abuser de leurs postes et influence pour en tirer des gains personnels. En effet, les PPE peuvent être plus susceptibles de commettre des actes de corruption, comme l'acceptation et l'extorsion de pots-de-vin, le détournement de biens publics et l'utilisation des systèmes financiers nationaux et internationaux pour le blanchiment du produit d'activités délictueuses[9]. En conséquence, les institutions financières[10] et d'autres institutions désignées[11] sont encouragées, voire obligées, de les traiter comme des clients à haut risque.

Qu'elles soient étrangères ou nationales[12], les PPE doivent faire l'objet d'obligations de diligence raisonnable renforcées lorsqu'elles ouvrent des comptes et effectuent des transactions financières (par exemple, achat et vente de biens immobiliers). Ces institutions financières sont tenues de surveiller de près leurs relations avec les PPE clientes et signaler toute activité suspecte aux autorités compétentes.

En reconnaissant le fait que toutes les PPE ne sont pas corrompues par définition, mais plutôt qu'elles pourraient être plus susceptibles de se livrer à des actes de corruption, cette surveillance renforcée des PPE est une approche préventive. Cependant, définir qui exactement est une PPE dans un pays donné est une question litigieuse.

Malgré les efforts visant à clarifier qui exerce des fonctions publiques importantes, les établissements financiers ont généralement du mal à déterminer les catégories d'agents publics à identifier et surveiller. En ce sens, la publication de Rossi et autres. (2012), « Using Asset Disclosure for Identifying Politically Exposed Persons », qui analyse les

façons dont les déclarations de patrimoine peuvent aider à identifier les agents considérés comme exerçant des fonctions publiques importantes dans un pays donné, peut fournir des indications très utiles à ce sujet.

En outre, les informations contenues dans les formulaires de déclaration peuvent également être utilisées pour renforcer la diligence raisonnable relative aux PPE en servant de source d'information pour la surveillance continue des transactions des PPE, la vérification des sources de patrimoine et de fonds et l'analyse des rapports sur les transactions suspectes.

Les déclarations ne peuvent servir à des fins de lutte contre le blanchiment de capitaux que si elles sont rendues publiques ou partagées avec les établissements financiers ou les autorités de LBC/FT.

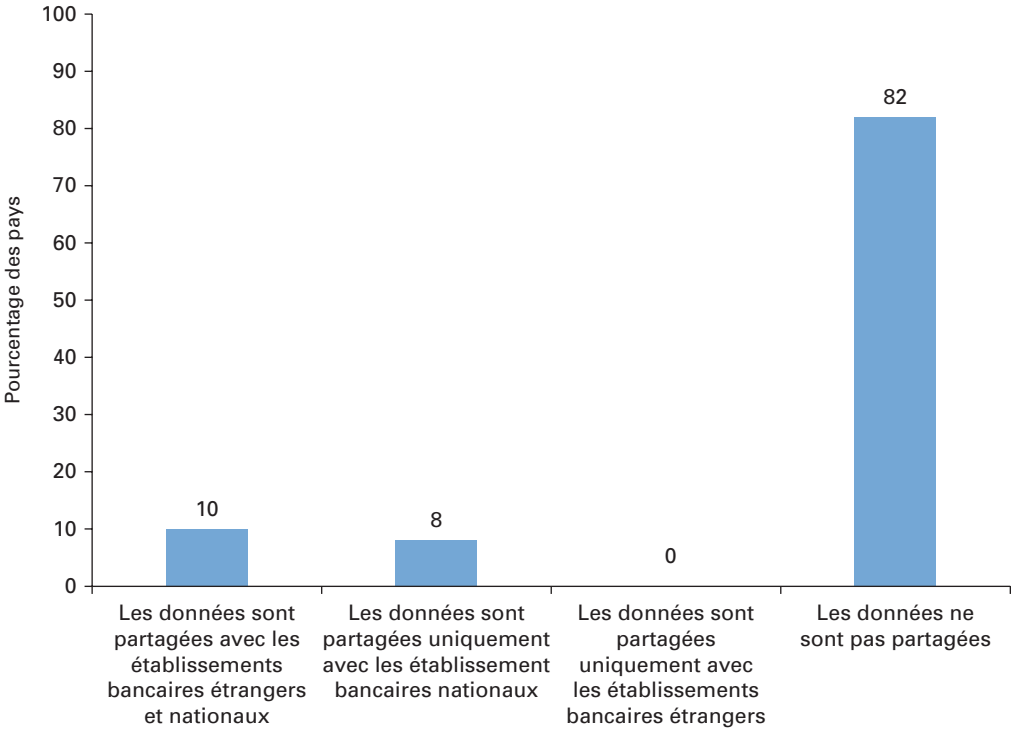
En résumé, tant la liste des déclarants que le contenu des déclarations pourraient être très utiles à plus d'un titre aux établissements financiers dans le but de prévenir et de détecter le blanchiment de capitaux. Cependant, les déclarations ne peuvent servir à des fins de lutte contre le blanchiment de capitaux que si elles sont rendues publiques ou partagées avec les établissements financiers ou les autorités de LBC/FT (lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme). D'après notre expérience, il reste beaucoup de progrès à faire dans ce domaine. Comme le montre la figure 6.7, 82% des organismes de l'échantillon ont déclaré ne partager aucune information avec les établissements financiers.

Jusqu'à il y a quelques années, le lien entre la déclaration de patrimoine et les régimes de lutte contre le blanchiment de capitaux n'était quasiment pas détecté[13]. Cependant, avec le renforcement des régimes de détection des biens et de LBC/FT, les liens commencent à apparaître plus clairement aux yeux des praticiens. En outre, les liens et l'utilité potentielle de la déclaration pour détecter et faciliter le recouvrement des avoirs volés commencent également à faire surface.

Dans le contexte mondial actuel, les agents corrompus peuvent cacher des avoirs à l'étranger en utilisant des stratégies compliquées de blanchiment de capitaux. Les biens cachés sont peu susceptibles d'apparaître dans une déclaration de patrimoine. Cependant, le fait de ne pas déclarer ces biens peut être utile pour plaider une affaire d'enrichissement illicite ou même pour des actions civiles privées[14]. En outre, la déclaration des biens et des comptes bancaires peut fournir des pistes utiles pour établir des liens dans le cadre d'une enquête pénale.

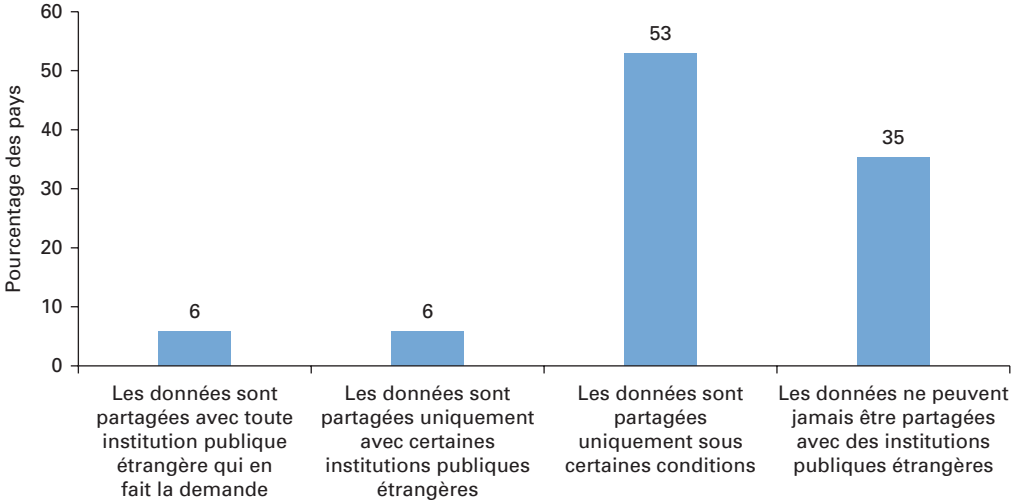
Cependant, aucune de ces utilisations potentielles des déclarations ne peut être explorée sans un certain niveau d'échange d'informations à l'échelle nationale et internationale. Dans ce domaine, il y a beaucoup de progrès à faire en matière de développement et d'exploration. Comme le montrent les données de la figure 6.8, 35% des organismes de l'échantillon ne sont pas en mesure de partager des informations avec des institutions publiques étrangères telles que les CRF ou les procureurs.

FIGURE 6.7 Méthodes de partage des informations des déclarations avec des établissements bancaires en relation avec les procédures de diligence raisonnable relatives aux PPE



Remarque : PPE = Personne politiquement exposée. Pourcentages approximatifs basés sur l'analyse de 52 pays dotés de systèmes de déclaration.

FIGURE 6.8 Partage d'informations des déclarations avec les institutions publiques étrangères



Remarque : Pourcentages approximatifs basés sur l'analyse de 52 pays dotés de systèmes de déclaration.

La plupart des praticiens de la déclaration ont toujours tendance à voir l'échange d'informations avec le grand public et d'autres institutions uniquement à la lumière des répercussions sur la réalisation des objectifs de la déclaration de patrimoine. Cependant, on observe une tendance positive croissante à reconnaître la richesse des informations des déclarations et leur utilité potentielle à d'autres fins. En résumé, le partage d'informations est certainement essentiel pour atteindre les objectifs globaux du système, mais il devient également une pièce clé du puzzle de la lutte générale contre la corruption.

Chapitre 6—Principales recommandations

- Le partage d'informations des déclarations, en particulier avec le grand public, est très important. C'est aussi une question délicate. Aussi, la culture, le contexte et le cadre réglementaire doivent être pris en compte pour déterminer la façon d'aborder la transparence.
- Au moment d'évaluer les arguments pour et contre l'accès public, un système de déclaration de patrimoine doit tenir compte de son objectif sous-jacent de partage d'informations des déclarations.
- Lors du partage d'informations avec le public, un système de déclaration doit se poser les questions suivantes : Quelles informations précises seront disponibles ? Comment et où seront-elles accessibles ?
- L'accessibilité est un élément clé de l'accès public. Les pays doivent éviter les étapes compliquées ou nombreuses qui font que des informations censées être publiquement disponibles en vertu de la loi deviennent des informations inaccessibles dans la pratique.
- Pour accroître l'impact de la lutte contre la corruption, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, il est nécessaire de partager autant d'informations que possible issues des déclarations avec d'autres organismes.
- Le partage d'informations des déclarations de patrimoine avec les institutions étrangères et nationales du secteur privé peut être crucial pour certains efforts de LBC/FT (lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme), comme le renforcement de la diligence raisonnable relative aux personnes politiquement exposées. Il doit donc être soutenu dans le mesure du possible.

Notes

1. Pour plus d'informations sur ce débat, veuillez consulter StAR (2012), p. 83 et suivantes.
2. Pourcentages estimés basés sur les 52 pays de l'échantillon qui ont fourni des informations sur ce sujet.

3. Pour en savoir plus sur cette approche, veuillez consulter StAR (2012), 90.
4. Veuillez noter que cette section ne concerne que le partage d'informations des déclarations avec d'autres institutions. Pour l'échange d'informations (y compris la réception d'informations provenant d'autres sources par l'organisme de déclaration), veuillez consulter le chapitre 5 de ce guide.
5. Pour plus d'informations sur ce sujet, veuillez consulter Rossi et autres (2012).
6. Pourcentage approximatif basé sur les 52 pays de l'échantillon 2 qui ont fourni des informations à ce sujet.
7. Pourcentage approximatif basé sur les 50 pays de l'échantillon 2 qui ont fourni des informations à ce sujet.
8. C'est la définition des PPE appliquée dans Rossi et autres (2012) ; la même définition a été élaborée pour la première fois dans Greenberg et autres (2010).
9. Voir Greenberg et autres (2010), 3.
10. Voir les Recommandations du GAFI, en particulier la Recommandation 12.
11. Voir la Recommandation 22 du GAFI qui s'applique aux entreprises et professions non financières désignées.
12. Une révision récente des recommandations du GAFI précise qu'une diligence raisonnable accrue doit être appliquée non seulement aux PPE étrangères, mais aussi aux PPE nationales. Veuillez consulter les Recommandations 10, 12 et 22 du GAFI.
13. Autrement dit, ces liens n'ont été détectés que par Greenberg et autres (2010), StAR (2012) et Rossi et autres (2012).
14. Pour plus d'informations à ce sujet, veuillez consulter https://star.worldbank.org/star/publication/public-wrongs-private-actions.

Références

Djankov, S., R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes et A. Shleifer. 2009. « Disclosure By Politicians. » Document de travail 14703, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, février.

Greenberg, T., L. Gray, D. Schantz, M. Latham et C. Garder. 2010. « Politically Exposed Persons : A Policy Paper on Strengthening Preventive Measures for the Banking Sector. » Banque mondiale, Washington, DC.

Rossi, I., L. Pop, F. Clementucci et L. Sawaqed. 2012. « Using Asset Disclosure for Identifying Politically Exposed Persons. » Banque mondiale, Washington, DC.

StAR (Stolen Asset Recovery Initiative). 2012. *Public Office, Private Interests : Accountability through Income and Asset Disclosure*. Washington, DC : Banque mondiale.

7. Comment les déclarations sont-elles utilisées pour l'application de la loi ?

Ce chapitre examine l'application de la loi à partir de deux points de vue. Le premier concerne les mesures d'application de la loi nécessaires pour garantir le bon fonctionnement des systèmes de déclaration de patrimoine. Cela va du respect de l'obligation de déclaration dans les délais et sous la forme appropriée à l'exactitude des informations transmises, ainsi que les différentes conséquences – sanctions – associées aux manquements ou irrégularités dans ces cas. Le second porte sur l'utilisation des déclarations dans le cadre d'enquêtes pénales plus larges – par exemple, sur la corruption et le blanchiment de capitaux.

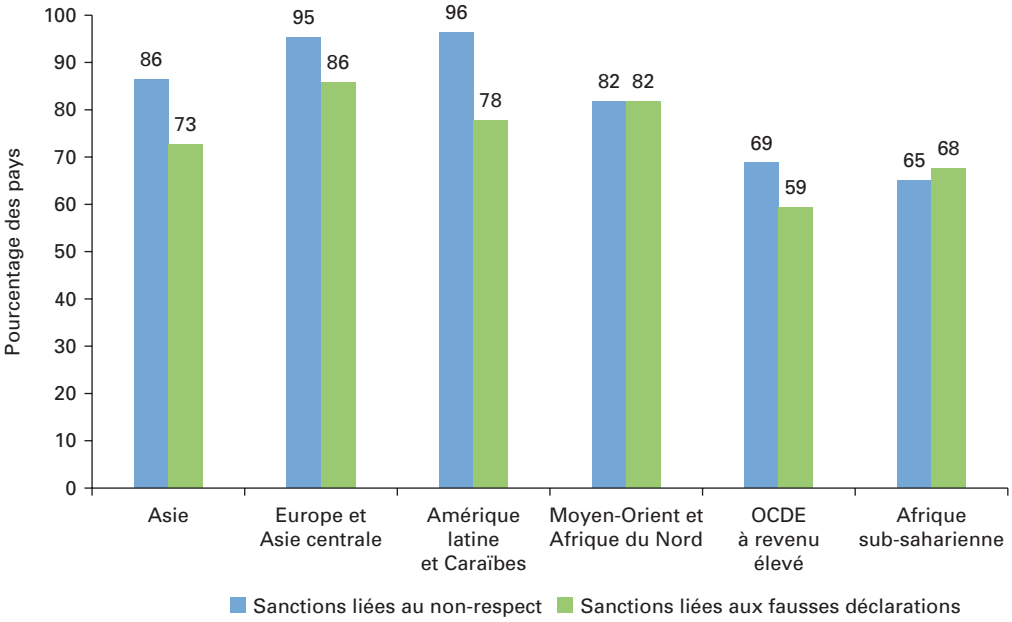
Les sanctions sont le dernier outil permettant à un système de déclaration de patrimoine d'atteindre ses objectifs, ainsi que le test final de son efficacité. Il est donc important que les pays élaborent des sanctions ciblées, proportionnées et appliquées de manière cohérente. Bien que cela semble assez simple, la mise en œuvre et l'application des sanctions continuent de présenter des défis pour de nombreux pays.

Un régime de sanctions doit être conçu non seulement pour atteindre les objectifs généraux d'un système de déclaration de patrimoine, mais aussi pour relever les défis spécifiques liés aux contextes politiques et économiques actuels du pays. Par exemple, lors de la première mise en place ou mise en œuvre du système, il faudra peut-être veiller dans un premier temps à ce que toutes les personnes requises transmettent des déclarations dûment remplies dans les délais, de façon à limiter les sanctions liées au non-respect des obligations déclaratives. Le système peut ensuite (a) élargir ses objectifs en veillant à l'exactitude et la sincérité des déclarations et (b) développer les sanctions pour inclure d'autres infractions passibles de sanctions, comme les fausses déclarations.

On observe, en effet, un large éventail de pratiques dans différents contextes. Par exemple, l'omission de déclarer est considérée comme une infraction pénale dans certains pays, mais pas dans d'autres. Des sanctions pénales peuvent également être appliquées à une fausse déclaration, une infraction qui peut être plus facile à prouver et à poursuivre que ne le serait l'acte sous-jacent de corruption que l'omission aurait pu chercher à dissimuler. Voir la figure 7.1 pour avoir un aperçu global des sanctions.

Les sanctions associées au bon fonctionnement du système sont un aspect fondamental, car elles sont fortement liées à son efficacité globale, en renforçant à la fois l'utilisation du système et la réalisation de ses objectifs. Cependant, ces sanctions ne sont qu'un aspect de l'équation, car les déclarations peuvent également jouer un rôle différent dans le cadre d'enquêtes plus larges.

FIGURE 7.1 Exemples de sanctions infligées aux agents publics



Remarque : OCDE = Organisation de coopération et de développement économiques. Pourcentages approximatifs basés sur l'analyse de 153 pays.

Les déclarations peuvent devenir une pièce d'un plus grand puzzle. Dans certains cas, elles peuvent constituer la pointe de l'iceberg, comme lorsque les informations transmises ou omises d'une déclaration fournissent les motifs pour déclencher une enquête. Dans d'autres cas, elles peuvent servir d'éléments de preuve dans une affaire en cours.

À l'heure de discuter des sanctions du système de déclaration ou de l'utilisation des déclarations dans le cadre d'enquêtes plus larges, il est important de garder à l'esprit que ces deux aspects ont des répercussions sur la force et la crédibilité globales du système. La plupart des agents publics n'ont pas forcément besoin d'une série de sanctions potentielles pour transmettre une déclaration sincère. Cependant, le fait de savoir qu'il y a de vraies conséquences à une faute et de constater que les informations déclarées peuvent avoir un impact au-delà de l'organisme de déclaration peut changer la donne. Cela peut renforcer l'effet de dissuasion du système et constituer un obstacle supplémentaire à prendre en compte pour ceux qui se livrent à des pratiques malhonnêtes.

Section 1 : Application du système de déclaration

Relier les points

Comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, les régimes de déclaration de patrimoine comportent de nombreux éléments, allant de la rédaction du formulaire à

la conformité aux obligations déclaratives, en passant par la vérification. Pour que les sanctions soient efficaces, chacun de ces éléments doit non seulement bien fonctionner individuellement, mais aussi se relier au suivant. Les sanctions exigent de « relier les points ».

Prenons, par exemple, une situation dans laquelle les ressources sont axées sur la vérification, mais négligent pratiquement la conformité aux obligations déclaratives. Dans ce scénario, les sanctions seront non seulement perçues comme des mesures d'application de la loi sélectives, mais puniront également ceux qui essaient de se conformer aux exigences. En effet, dans cette situation, ceux qui transmettent une déclaration sont les seuls qui peuvent être sanctionnés pour déclaration incomplète, tardive ou fausse ; ceux qui choisissent de ne pas transmettre de déclaration ou négligent de le faire échapperont à toute sanction.

Autre exemple : l'influence d'un formulaire mal conçu – qui n'indique pas clairement quoi et comment déclarer – se répercute sur la dernière étape du système. Par exemple, un formulaire d'un pays exige de déclarer les maisons et les terrains que l'on possède. Ce que le formulaire ne précise pas, c'est que le terrain sur lequel la maison est construite doit être déclaré séparément dans les terrains possédés. Certains déclarants ne comprennent pas cette exigence et, par conséquent, font une déclaration inexacte. Sanctionner de tels agents pour déclaration incomplète ou fausse pourrait être perçu comme injuste au vu du manque de précision des instructions. De plus, des ressources précieuses qui auraient pu être utilisées pour faire le suivi des violations présentant un risque plus élevé de corruption sont utilisées à la place pour des violations à faible risque.

Étant donné que les sanctions sont en fait le dernier maillon de la chaîne, les données sur leur mise en œuvre sont limitées, car la plupart des systèmes de déclaration de patrimoine sont encore relativement jeunes et n'ont pas encore atteint le stade de l'application des sanctions. Nous avons également constaté que les pays ne sont souvent pas disposés à appliquer des sanctions de toutes sortes ou hésitent à le faire. Cela s'explique en grande partie par le fait que de nombreux systèmes de déclaration doivent encore relier tous les points de manière à rendre les sanctions appropriées, cohérentes et justes.

Qu'est-ce qui doit être passible de sanctions ?

Les infractions passibles de sanctions se divisent généralement en deux catégories : celles associées au respect des obligations déclaratives et celles associées à l'exactitude des transmissions. Cette section aborde les sanctions liées aux variations anormales de patrimoine. Généralement, les sanctions liées à d'autres comportements de corruption, tels que l'enrichissement illicite et le blanchiment de capitaux, échappent généralement au champ d'application du régime de déclaration de patrimoine. Les sanctions liées à de telles infractions sont traitées dans la deuxième section de ce chapitre.

Non-respect

Cette vaste catégorie de sanctions porte sur le non-respect des obligations déclaratives, y compris l'omission de déclarer, le défaut de déclarer dans les délais et les déclarations incomplètes. D'après notre expérience, ce sont les sanctions les plus souvent appliquées. Elles se traduisent généralement par des sanctions administratives et/ou des amendes (voir figure 7.2).

Les sanctions peuvent être infligées à plusieurs acteurs différents à ce stade du processus de déclaration de patrimoine. De toute évidence, le déclarant peut être sanctionné pour non-respect, mais il en va de même pour le bureau ou l'agent chargé d'assurer la conformité. De telles sanctions visent à protéger le fonctionnement global du système de déclaration de patrimoine et peuvent être très efficaces dans ce sens.

FIGURE 7.2 Exemples de sanctions liées au non-respect

Transmission tardive/absence de déclaration			
Amende égale au salaire minimum journalier national pour chaque jour écoulé jusqu'à la transmission de la déclaration	1. Avis de manquement avec nouveau délai de 15 jours 2. Si le déclarant ne transmet pas sa déclaration même après la date limite,sanctions disciplinaires et autres sanctions possibles	1. Amende égale à entre 10 et 30 unités fiscales mensuelles 2. Si le déclarant ne transmet pas sa déclaration même après le paiement de l'amende, il est licencié	1. Suspension des fonctions pendant 15 jours 2. Licenciement

Fausse déclaration

La plupart des systèmes de déclaration de patrimoine prévoient des sanctions en cas de fausse déclaration sur les formulaires de déclaration, mais très peu d'entre eux accusent réellement les agents de cette infraction. Les praticiens soulignent le fait que les sanctions pour fausse déclaration exigent souvent la preuve d'une *mens rea*, ou un élément d'intention, et cette exigence peut constituer le plus grand obstacle à surmonter dans l'application de cette sanction particulière. Les omissions, souvent incluses dans cette catégorie, représentent donc un défi supplémentaire, car il est assez difficile de prouver l'intention d'omettre des informations.

Variations anormales de patrimoine

En raison de la difficulté de relever et de poursuivre les délits de corruption, de nombreux pays choisissent de mettre en place un système axé sur la détection de l'enrichissement illicite en surveillant les changements importants du patrimoine d'un agent public qui ne peuvent être expliqués par des revenus légitimes. Lorsque des divergences sont détectées

entre la déclaration d'un agent et ses revenus légitimes, le cadre de déclaration impose des sanctions pour la déclaration de fausses informations. En outre, l'infraction sous-jacente cachée par le mensonge peut également donner lieu à des poursuites pénales distinctes. Dans ce cas, la violation de la déclaration et le formulaire de déclaration du déclarant peuvent servir de motif de déclenchement d'une enquête, de complément d'information dans le cadre d'une enquête ou d'élément de preuve dans le cas de poursuites.

Les systèmes qui prévoient des sanctions précises liées aux variations anormales de patrimoine au sein du mécanisme de déclaration sont très rares. Dans un exemple, toute variation entre les biens et les revenus au-dessus d'un certain seuil qui ne peut être justifiée peut entraîner la confiscation des biens ou de leur valeur équivalente. Le chemin de la confiscation comporte quatre étapes : a) l'organisme de déclaration dépose un rapport documentant la variation anormale de patrimoine ; b) les éléments du rapport sont examinés par une commission composée de deux juges et d'un procureur, qui peut demander des informations complémentaires et des évaluations d'experts, et peut assigner des témoins ; c) la commission décide de classer l'affaire ou de la renvoyer devant un tribunal pour un jugement de confiscation ; et d) le tribunal décide de la forme de la confiscation (soit la confiscation des biens qui ne peuvent être justifiés, soit le paiement d'une somme d'argent égale à la valeur des biens ou des dépenses qui ne peuvent être justifiés). Dans ce système, les tribunaux ont ordonné la confiscation d'environ 2,8 millions d'euros[1].

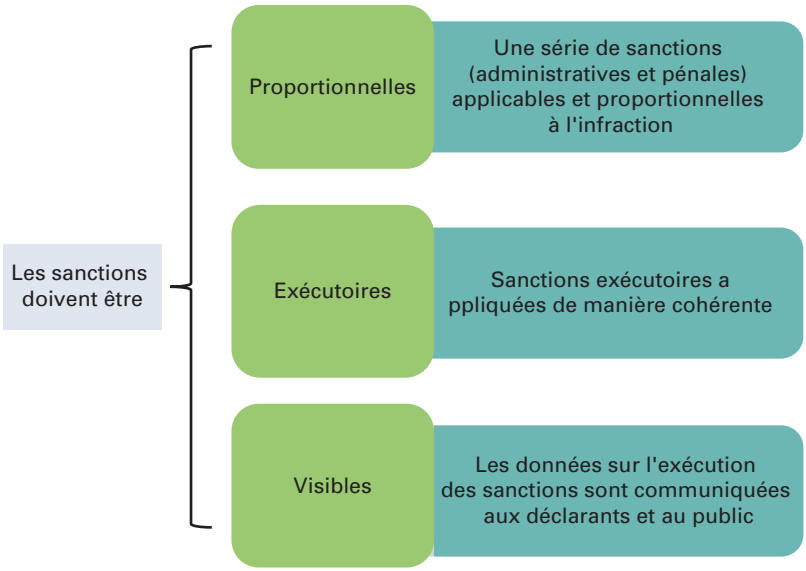
Conflits d'intérêts

Bien que de nombreux systèmes soient conçus pour détecter et prévenir les conflits d'intérêts, les sanctions liées à ces conflits posent un problème particulier. Dans de nombreux cas, l'objectif de sanctionner les conflits d'intérêts, ainsi que les incompatibilités, est établi sans assurer une éducation, une formation et une communication suffisantes auprès des déclarants. Cela finit par miner le système plutôt que de le renforcer.

Souvent, les déclarants ignorent ce qui constitue un conflit, ou même qu'ils en courent le risque, et peuvent découvrir son existence seulement après l'administration de sanctions. Les personnes peuvent donc être sanctionnées pour des violations involontaires. La culture d'un système qui met l'accent sur les conflits d'intérêts doit être différente d'un système conçu pour relever les variations anormales de patrimoine, et il en est de même des sanctions appliquées à de telles violations.

L'accent doit être mis sur l'identification et la prévention des conflits d'intérêts éventuels grâce à la collaboration entre l'organisme administratif et le déclarant. Les occasions de dialogue, de formation et d'orientation sont essentielles. Bien que des sanctions sévères ou pénales puissent rester appropriées, l'approche de l'examen des irrégularités ne doit pas entraver une communication ouverte. Par exemple, parmi les systèmes de gestion des conflits d'intérêts les plus efficaces, certains consacrent beaucoup de ressources à la formation et à l'information des déclarants, afin de prévenir les conflits. Des sanctions pénales peuvent quand même être appliquées en cas de découverte de conflit d'intérêts, mais de telles sanctions ne devraient plus surprendre le déclarant bien informé.

FIGURE 7.3 Composantes de sanctions efficaces



Quels types de sanctions faut-il prévoir ?

Une série de sanctions proportionnelles et exécutoires peuvent être appliquées dans un système de déclaration pour renforcer son effet dissuasif. L'éventail des sanctions appropriées dépend de l'objectif sous-jacent du système ou, en d'autres termes, de ce que la déclaration cherche à détecter et à prévenir. Un système conçu pour détecter et empêcher l'enrichissement illicite peut fonctionner sur la base de sanctions pénales (par exemple, pour avoir menti sur le formulaire) et de sanctions administratives strictes (par exemple, en cas de transmission tardive ou d'absence de déclaration) pour garantir des déclarations sincères et dans les délais, alors qu'un système axé sur l'identification et la prévention des conflits d'intérêts éventuels repose sur une approche plus collaborative entre l'organisme administratif et le déclarant. Lorsque des sanctions sévères ou pénales pour de fausses déclarations restent applicables, celles-ci ne doivent pas entraver une communication et coopération ouvertes[2].

Les sanctions peuvent aller d'amendes aux sanctions administratives (telles que la réprimande, la rétrogradation, la suspension des fonctions ou le congédiement) et pénales. La question clé à prendre en compte lors de la détermination des sanctions à utiliser dans un système de déclaration de patrimoine donné est l'efficacité d'application des sanctions. En outre, il est important de tenir compte de la complémentarité entre les sanctions administratives et pénales, car les deux peuvent être utiles dans différents scénarios, et on peut aussi adopter une approche graduelle. Par exemple, les procédures administratives peuvent être moins longues et produire un effet dissuasif plus rapidement que les sanctions pénales. En effet, une intervention rapide et cohérente en cas de

manquements à la déclaration peut être plus importante que la sévérité d'une sanction.

Voir la figure 7.3 pour consulter une représentation graphique des sanctions et de leurs composantes nécessaires.

Les sanctions doivent être proportionnelles

Les amendes et les sanctions administratives sont de plus en plus utilisées en cas d'absence de déclaration et de transmission tardive. Cette préférence pour les sanctions administratives peut s'expliquer par le fait que de telles sanctions sont les plus prometteuses pour de multiples raisons. Les données empiriques indiquent notamment que les sanctions pénales sont plus difficiles à appliquer et donc rarement imposées dans la pratique.

Différentes catégories de fonctionnaires pourraient nécessiter l'application de différentes sanctions.

Les sanctions administratives ont aussi souvent un coût personnel politique ou en matière de réputation qui peut être un moyen efficace d'imposer la conformité. Par exemple, les sanctions pourraient inclure la publication des noms des agents non conformes (ce qui pourrait être fait, que le contenu des déclarations soit rendu public ou non) ou lier la conformité aux évaluations de rendement individuel. Cependant, l'efficacité des sanctions administratives dépend fortement du contexte culturel. Dans certains pays, la simple menace de ternir sa réputation peut être suffisamment dissuasive, mais dans d'autres, celle-ci peut avoir peu ou pas d'effet.

Des sanctions administratives plus sévères, telles que la suspension ou le congédiement, peuvent également être appropriées – généralement, pour des manquements plus flagrants, tels que l'omission de déclarer. Cela dit, les différentes catégories de fonctionnaires pourraient nécessiter l'application de différentes sanctions administratives.

En plus des sanctions administratives, certains systèmes de déclaration de patrimoine peuvent imposer des sanctions pénales pour les infractions graves. Dans certains pays, mentir sur un document officiel constitue une infraction pénale. Cet élément d'un système de déclaration de patrimoine – c'est-à-dire la possibilité de poursuivre quelqu'un pour avoir menti intentionnellement sur un formulaire de déclaration – peut être particulièrement important dans la lutte générale contre la corruption. Si des actes de corruption sous-jacents sont suspectés et, comme c'est souvent le cas, difficiles à prouver, une sanction pénale précise pour fausses déclarations peut être le chaînon manquant entre l'agent et l'acte de corruption.

Les sanctions doivent être exécutoires

Les sanctions pour non-respect des lois relatives à la déclaration de patrimoine peuvent améliorer les taux de conformité, soutenir la crédibilité du système et signaler l'engagement du gouvernement envers les principes que le système de déclaration de patrimoine cherche à instiller et à appliquer. Cependant, pour atteindre ces résultats, les sanctions doivent

être exécutoires. Même des sanctions réfléchies, proportionnelles et significatives ont une valeur limitée si elles ne sont jamais appliquées. Par conséquent, pour déterminer la sévérité de la sanction, il faut trouver l'équilibre entre sa force exécutoire et son potentiel de dissuasion. En d'autres termes, une peine d'emprisonnement pourrait être aussi inefficace qu'une petite amende, s'il est improbable qu'elle soit exécutée.

Comme il a été souligné plus haut, les sanctions peuvent être de nature pénale ou administrative et, selon la gravité de la violation, la sanction peut aller d'un avertissement et d'une réprimande publique à des amendes, des suspensions et des révocations. Un exemple témoigne du défi de trouver le bon équilibre. Dans ce cas, la sanction initiale en cas de manquements à la déclaration était le licenciement automatique, mais cette sanction a été annulée par la cour constitutionnelle qui l'a considérée trop dure. Cependant, cela ne laissait aucune forme de punition en cas de violations. La loi a depuis été mise à jour pour établir des sanctions de retenue de salaire jusqu'à un certain montant et celle-ci est maintenant en vigueur.

Le pouvoir de sanction doit être clairement défini dans la loi.

Un autre exemple montre les défis posés par un système dans lequel des amendes excessivement élevées deviennent inapplicables dans la pratique. Cela a abouti à un système dans lequel le responsable de l'unité de déclaration de patrimoine a fait preuve de discernement, à partir d'une matrice liée aux niveaux de revenu, pour veiller à ce que les amendes soient raisonnables et exécutoires. Même avec ce discernement supplémentaire, la plupart des amendes sont contestées, et beaucoup sont finalement réduites et, dans de rares occasions, supprimées. Cet exemple particulier met en évidence une autre question relative à la force exécutoire : Qui a le pouvoir de sanction ? Le pouvoir de sanction doit être clairement défini dans la loi, mais ce n'est pas toujours le cas. Les défis législatifs sont abordés plus loin dans ce chapitre, mais il est convient de noter ici que l'établissement du pouvoir de sanction et la réduction, voire l'élimination, de la discrétion est un élément important de la création de sanctions exécutoires.

De nombreux systèmes appliquent des sanctions de manière incrémentielle, de sorte que l'infraction initiale justifie une sanction minimale, et les infractions répétées donnent lieu à une augmentation constante de la sévérité des sanctions. Cette approche incrémentielle peut faciliter la force exécutoire, en particulier dans les nouveaux systèmes où les déclarants sont encore en train d'apprendre comment et quoi déclarer. Prévoir des sanctions moindres pour les infractions mineures ou initiales pourrait également atténuer une certaine réticence à sanctionner, puisque les déclarants qui pourraient recevoir des sanctions plus sévères auront déjà été avertis ou légèrement sanctionnés et ont choisi de continuer à violer les obligations déclaratives.

Les sanctions doivent être visibles

Le troisième élément essentiel de sanctions efficaces en matière de déclaration de patrimoine est la visibilité. Cela se rapporte à la clarté des lois et procédures. Les déclarants doivent être conscients de leurs obligations et des conséquences de tout manquement à

celles-ci. Il est tout aussi important de communiquer au public les données relatives à l'application de la loi, afin d'assurer une plus grande responsabilisation du système dans son ensemble.

Lorsque les agents sont confrontés à la notion de transmission de formulaires de déclaration, leurs réactions initiales sont souvent négatives. Ils sont nombreux à considérer le processus lourd, inutile, voire invasif. Il est donc essentiel à la conformité et au processus dans son ensemble de communiquer clairement aux agents non seulement le but et les avantages de la déclaration de patrimoine, mais aussi la procédure de transmission et les sanctions applicables. La mise en place d'un processus visible doté d'instructions claires quant au moment, à l'endroit et à la manière pour déclarer crée un système plus fonctionnel et assure une mise en œuvre plus justifiée des sanctions applicables.

Le but et le processus du système doivent être communiqués non seulement aux déclarants, mais aussi à ceux qui administrent le processus et à la population en général. La communication des données relatives à la conformité et à l'application de la loi au public témoigne de la transparence, de la cohérence et, en fin de compte, de la crédibilité du système de déclaration. La publication de données sur la conformité aux obligations déclaratives, les vérifications et les enquêtes peut générer un soutien à l'égard du système de déclaration de patrimoine, voire renforcer la crédibilité d'un cadre déjà établi. La révélation de données témoignant d'un traitement cohérent des déclarants démontre que le système de déclaration est administré de manière équitable et n'est pas un outil de partialité ou manipulation politique.

Cette visibilité peut également soutenir l'organisme de déclaration de patrimoine lorsqu'il s'agit d'administrer et d'appliquer les sanctions, car dans de nombreux systèmes, ces tâches ne relèvent pas toujours de l'organisme. En fait, la fourniture de données sur le nombre de dossiers transmis au bureau du procureur peut contribuer à exercer les pressions nécessaires pour faire appliquer les sanctions. Certains sites Web d'organismes de déclaration de patrimoine fournissent d'excellents exemples de cette visibilité en répertoriant tous les dossiers liés à la déclaration de patrimoine et leur situation dans le processus[3].

Si les déclarants ne reçoivent pas d'instructions suffisamment claires et objectives assorties de sanctions significatives, ils pourraient être tentés de contourner le système.

Indépendamment de l'importance du régime d'application de la loi et de sanctions, la capacité de l'organisme de déclaration de définir, de communiquer et d'administrer efficacement les obligations déclaratives est la pierre angulaire d'un système de déclaration efficace. Sans cela, la conformité aux obligations déclaratives risque d'être déséquilibrée, le système pourrait ne pas avoir un effet dissuasif sur les activités illégales et le processus devient un exercice bureaucratique vide de sens. En outre, si les déclarants ne reçoivent pas d'instructions suffisamment claires et objectives assorties de sanctions significatives, ils pourraient être tentés de contourner le système, soit pour des raisons malveillantes, soit simplement pour ne pas se donner la peine de déclarer.

Qui est sanctionné ?

Un système de déclaration de patrimoine donné comprend de multiples acteurs, et les manquements à tous les niveaux peuvent nuire à l'efficacité et à la crédibilité de l'ensemble du système. Par conséquent, les systèmes de déclaration de patrimoine peuvent imposer des sanctions à certains ou à tous les acteurs d'un système donné.

Tous les systèmes incluent une certaine forme de sanction envers les déclarants, comme nous en avons discuté longuement ci-dessus. Cependant, certains incluent également des sanctions à l'égard des unités décentralisées chargées de la collecte des formulaires ou de l'administration des sanctions. Dans un pays, par exemple, une amende équivalente à un mois du salaire minimum journalier national est infligée aux administrateurs de la déclaration qui n'exercent pas leurs rôles et responsabilités sans justification raisonnable. Dans un autre cas, une sanction disciplinaire est imposée lorsque le chef de division ou l'agent public chargé de la gestion des déclarations ne s'assure pas que les informations fournies sont exactes ou ne signale pas les omissions.

L'organisme de déclaration de patrimoine, ou les agents travaillant au sein de celui-ci, pourraient également être sanctionnés pour ne pas avoir exercé leurs fonctions. Ces types de sanctions se produisent souvent dans les systèmes dotés d'obligations proactives, telles que l'obligation de publier les données, ou lorsqu'il y a une violation cruciale du processus, comme la fuite d'informations confidentielles.

Coopération et coordination

Comme dans tous les autres aspects du système de déclaration de patrimoine, la coopération et la coordination entre les organismes de déclaration de patrimoine, les organismes chargés de l'application de la loi et les organismes de lutte contre la corruption sont essentielles à la mise en œuvre efficace des sanctions.

Dans de nombreux pays, l'organisme chargé de la mise en œuvre du système de déclaration est séparé de l'organisme chargé de l'application de la loi et n'est donc pas responsable de veiller à la bonne application de la loi ou aux poursuites éventuelles. Dans de tels cas, l'organisme de déclaration est généralement chargé de signaler les infractions pénales au bureau du procureur ou à un autre organisme chargé de l'application de la loi pour suite à donner. Ces enquêtes font alors partie du dossier officiel et peuvent mener à ou soutenir des enquêtes successives, à une échelle souvent beaucoup plus grande. L'efficacité du régime de déclaration de patrimoine dépend donc de la collaboration interinstitutions. Une véritable collaboration peut prendre du temps à s'établir, est souvent politisée et dépend de la volonté politique et d'une culture générale de reconnaissance de l'importance d'un système de déclaration de patrimoine efficace au sein du gouvernement.

Lorsqu'elles sont efficaces, la coopération et la coordination peuvent également constituer une boucle de rétroaction utile pour mettre en évidence les lacunes du système de déclaration de patrimoine dans son ensemble. Si le bureau du procureur reçoit un dossier auquel il ne peut donner suite, il peut saisir cette opportunité pour expliquer ce

qui manque à l'organisme de déclaration de patrimoine. Cette boucle de rétroaction aide le système de déclaration de patrimoine à relier les points en mettant en évidence les manquements qui entravent l'application de la loi. Que les manquements soient des lacunes relatives au formulaire, à la vérification ou même à la législation, cette rétroaction ne peut que renforcer un système de déclaration de patrimoine.

Prenons, par exemple, une situation dans laquelle l'organisme de déclaration de patrimoine s'aperçoit que le bureau du procureur ne donne suite à aucun des dossiers transmis. Cette rétroaction peut informer l'organisme et les législateurs que des sanctions administratives plus nombreuses ou plus sévères doivent être disponibles et appliquées, de manière à réduire le recours au système judiciaire pour faire respecter les obligations déclaratives.

Défis pour imposer des sanctions

Comme nous l'avons expliqué précédemment, l'imposition de sanctions en cas de non-respect exige proportionnalité, force exécutoire et visibilité. La mise en œuvre de ces trois éléments clés d'un régime de déclaration de patrimoine efficace soulève de nombreux défis importants. Cette sous-section en aborde quelques-uns qui méritent d'être abordés plus en détail.

Loi mal rédigée

La loi établissant l'organisme de déclaration de patrimoine et les obligations déclaratives est au cœur de tout système de déclaration de patrimoine. S'assurer que cette loi est complète, claire, cohérente et exécutoire est une étape qui est souvent négligée dans le processus de rédaction. Ainsi, dans de nombreuses situations, des questions importantes sont laissées sans réponse, ce qui est source de confusion lors de l'application de la loi et, par extension, lors de la sanction des infractions.

Parmi les exemples de tels défis, citons un système dans lequel la loi ne donne pas d'indications claires sur la forme ou l'ampleur exactes des sanctions qui peuvent et doivent être appliquées en cas de non-respect des obligations déclaratives. Dans un autre pays, la loi et les sanctions correspondantes prévues par le système de déclaration de patrimoine sont incompatibles avec les lois pénales en vigueur et ne peuvent donc pas être appliquées.

Une autre question liée à la rédaction de la loi relative à la déclaration de patrimoine est l'établissement d'obligations qui peuvent entraver la capacité de sanctionner les déclarants. Par exemple, dans un pays, le système présente la possibilité de conséquences très graves pour les agents reconnus coupables d'actes de corruption. Cependant, il est prouvé que de telles sanctions peuvent également nuire à l'application des obligations déclaratives en rendant les membres du personnel de l'organisme réticents à incriminer les agents accusés de ne pas remplir complètement ou correctement leurs formulaires de déclaration de patrimoine. En outre, la loi exige une « preuve d'intention malveillante », qui est généralement difficile à produire. Si la loi avait prévu une série de sanctions administratives en cas de non-respect, cela aurait pu entraîner un plus grand nombre de sanctions appliquées avec succès.

La nature politique des sanctions

Un autre défi pour les autorités nationales consiste à développer la capacité institutionnelle à affirmer l'indépendance et à être vigilant face à l'abus potentiel des pouvoirs de sanction. Dans de nombreux pays, cela peut nécessiter d'investir dans le renforcement des capacités des procureurs, du système judiciaire et des autorités d'application de la loi tout en garantissant leur indépendance et leur impartialité.

Bien que l'on dispose de preuves limitées de l'application effective de sanctions pour des raisons malveillantes, comme celles visant à punir des opposants politiques ou ternir leur réputation, la meilleure défense contre ce défi particulier est une loi claire assortie d'une application transparente. Si les sanctions sont appliquées de manière cohérente et visible, il est difficile d'affirmer une partialité politique. Cela dit, la cohérence de l'application des sanctions est souvent compliquée par la nature politique des parties impliquées. Par exemple, dans de nombreux pays, les procureurs cherchent activement à poursuivre le « gros poisson » pour des raisons de publicité, ce qui les amène souvent à négliger ou rejeter des dossiers valables mais moins sensationnels.

Application insuffisante de l'État de droit

L'État de droit fait partie intégrante de la bonne gouvernance, de la sécurité, du développement et des droits de l'homme et est indispensable à cet égard. Malheureusement, les pays qui ont un besoin pressant d'éradiquer la corruption ont souvent aussi un besoin pressant de renforcer le respect de l'État de droit. Beaucoup craignent qu'un système fondé sur des sanctions pénales ou des amendes puisse poser de nombreux défis si l'on ne peut compter sur le système juridique général pour imposer ces sanctions. Sans la possibilité de poursuivre les manquements, de telles sanctions perdraient toute signification et mineraient la crédibilité du système. C'est une préoccupation valable, et les pays qui cherchent à mettre en œuvre et à appliquer les systèmes de déclaration de patrimoine seraient bien avisés d'examiner attentivement le climat juridique et judiciaire général. Les lois et les procédures juridiques sont, il est vrai, essentielles, mais il en est de même d'institutions efficaces, transparentes et indépendantes.

Lorsque les sanctions sont appliquées de manière cohérente et visible, il est de plus en plus difficile d'affirmer une partialité politique.

Défis constitutionnels

Les pays qui sont en train d'établir ou d'améliorer leur système de déclaration de patrimoine doivent souvent tenir compte de la constitutionnalité de la sanction des violations liées à la déclaration de patrimoine. Dans la plupart des cas, cette préoccupation est largement infondée et reflète le plus souvent les préoccupations et les défis qui viennent d'être mentionnés plutôt que les questions constitutionnelles.

Par exemple, la protection constitutionnelle de la présomption d'innocence oblige l'État à prouver la culpabilité d'un accusé, libérant ainsi l'accusé de toute charge de prouver son innocence. Toutefois, ce principe n'empêche pas les législatures de créer des infractions contenant une présomption réfutable, pour autant que les principes de rationalité et de proportionnalité soient dûment respectés. Ce raisonnement peut être étendu aux agents qui, en occupant un poste de confiance, se soumettent aux exigences juridiques et aux sanctions administratives et pénales découlant de l'abus de cette confiance. Dans ce contexte, la fourniture d'informations sur les sources de revenus et les biens n'apparaît pas comme un fardeau significatif ou injuste pour les déclarants, ni le fait de sanctionner les agents qui omettent de déclarer.

Les pays dotés de garanties juridiques et institutionnelles adéquates sont en mesure de poursuivre les infractions liées à la déclaration de patrimoine, transformant ainsi ces sanctions en un mécanisme efficace de responsabilisation et de transparence.

Section 2 : Les déclarations en tant qu'élément d'un grand puzzle : En quoi les déclarations peuvent-elles soutenir la lutte générale contre la corruption et le recouvrement d'avoirs ?

Les informations brutes contenues dans les déclarations de patrimoine et les résultats analytiques issus du processus de vérification sont des ressources sous-utilisées dans la lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux, ainsi que dans les efforts de recouvrement d'avoirs.

Le terme *données brutes* désigne les informations déclarées par un déclarant avant toute analyse par l'organisme de déclaration. *Les résultats de l'analyse* ou *la vérification des déclarations de patrimoine* effectués par un organisme de déclaration peuvent indiquer une divergence, une incohérence ou un signal d'alarme. Par exemple, au cours du processus de vérification, l'organisme de déclaration de patrimoine pourrait constater une augmentation significative des revenus déclarés par un agent d'une année à l'autre, un changement relatif aux biens qui ne correspond pas aux sources de revenus déclarées, ou des montants très élevés d'argent reçu sous forme de prêts de particuliers. Selon le mandat et les ressources de l'organisme, les informations incluses dans les avis adressés à d'autres entités pourraient aller d'une simple incohérence aux résultats d'une analyse complète (pouvant même inclure la réception d'informations d'établissements financiers).

Les données brutes et les résultats de l'analyse des déclarations de patrimoine peuvent être utiles à l'analyse des signalements d'opérations suspectes par les cellules de renseignement financier (CRF) et avoir une incidence positive sur la qualité des renseignements qui parviennent aux enquêteurs et aux procureurs qui travaillent sur des affaires de corruption et de blanchiment de capitaux.

En 2012, la Banque mondiale a mené une enquête sur l'utilisation des déclarations de patrimoine auprès des CRF en Afrique subsaharienne, en Europe et en Asie centrale, en

Asie de l'Est et dans le Pacifique, et au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. Sur 30 CRF provenant de pays ayant des systèmes de déclaration opérationnels, 16 ont répondu qu'elles utilisaient les déclarations de patrimoine dans le cadre de l'analyse des signalements d'opérations suspectes concernant des agents publics ou des personnes politiquement exposées (PPE). Cela montre que les CRF comprennent de mieux en mieux l'utilité des déclarations de patrimoine dans leurs activités. Il reste, cependant, beaucoup de progrès à faire.

Au-delà des CRF, les informations des déclarations de patrimoine ou les résultats de leur vérification peuvent à la fois déclencher des enquêtes de corruption ou de blanchiment de capitaux et devenir des éléments de preuve dans une affaire. Ces preuves peuvent non seulement être utiles dans les pays où l'enrichissement illicite est criminalisé, mais le contenu des déclarations peut aussi fournir des preuves circonstancielles qui appuient une action dans le cadre d'enquêtes plus larges. Par exemple, dans une enquête, il était difficile d'établir le lien entre un agent public et une société à l'étranger par laquelle des paiements de pots-de-vin avaient été effectués, principalement en raison des dispositions juridiques du pays où la société avait été fondée. Cependant, lorsque les enquêteurs ont eu accès à la déclaration de patrimoine de l'agent, ils ont pu constater qu'il avait déclaré ses intérêts dans la société à l'étranger. Dans cette situation, la déclaration de patrimoine a aidé les enquêteurs à surmonter un défi important et à raccourcir une étape de l'enquête.

Dans certains pays, en vertu de la loi, les organismes de déclaration de patrimoine ont le mandat d'aviser les autorités fiscales lorsqu'ils trouvent des indications de violations potentielles du code des impôts. Même si cela n'est pas précisé dans la loi, lorsqu'un organisme cherche à enquêter sur des biens illicites potentiels, il devrait envisager une méthode que l'on appelle souvent l'approche « Al Capone »[4]. Lorsque le processus de vérification a relevé des biens qui ne sont pas proportionnels aux revenus légaux, associer les autorités fiscales en vue de déterminer et d'imposer des sanctions pour défaut de déclaration de revenus est une approche qui s'attaque directement aux biens du déclarant. Le lien avec le travail des autorités fiscales est, dans certains pays, encore renforcé par le fait que le système de déclaration de patrimoine est géré par l'administration fiscale.

L'enrichissement illicite

L'infraction d'enrichissement illicite a été conçue et incluse dans la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) à titre de mesure de lutte contre la corruption pour faciliter la démonstration, généralement difficile, que le patrimoine inexpliqué d'une personne est le résultat d'activités criminelles[5]. Selon les approches plus conventionnelles de la poursuite des actes de corruption, ce lien devrait normalement être prouvé par l'accusation. La criminalisation de l'enrichissement illicite permet en revanche d'établir une preuve à première vue en déterminant que le patrimoine d'une personne est disproportionné par rapport à ses sources légitimes de revenus et en renversant la charge de la preuve vers cette personne.

Dans certains pays, l'enrichissement illicite est considéré comme une infraction pénale et le système est en mesure de détecter les divergences entre les déclarations d'un agent et d'autres sources d'informations sur ses revenus et ses biens. Ces pays disposent d'une méthode supplémentaire pour s'attaquer au patrimoine des agents publics corrompus. Une enquête sur l'enrichissement illicite peut également donner lieu à une enquête plus large visant à établir à la fois les activités criminelles sous-jacentes et l'identité des autres parties éventuellement impliquées dans les actes de corruption.

Le recouvrement d'avoirs

Les déclarations de patrimoine peuvent fournir des preuves circonstancielles utiles pour soutenir la coopération internationale dans le cadre du recouvrement d'avoirs[6]. La déclaration peut renforcer la demande d'informations par le biais des CRF ou des canaux policiers (aide non officielle) ou des canaux d'entraide judiciaire (aide officielle). Par exemple, les informations des déclarations de patrimoine ou les résultats du processus de vérification peuvent soutenir le lien entre le déclarant et le pays qui reçoit la demande d'entraide judiciaire.

Le contenu et la vérification d'une déclaration de patrimoine peuvent également être utiles dans le contexte d'une enquête sur le blanchiment de capitaux menée par un pays étranger dans lequel sont détenus des avoirs d'un agent public d'un autre pays. Considérons l'exemple suivant : si, au cours d'une période pour laquelle un agent transmet une déclaration, celui-ci accumule des avoirs à l'étranger qui dépassent fortement ses revenus déclarés, alors la déclaration, même si elle ne prouve pas une conduite criminelle, pourrait constituer une preuve circonstancielle permettant de déduire que les biens en question ont des origines criminelles. Dans un tel cas, les informations de la déclaration de patrimoine pourraient soutenir le blocage de ces biens, voire leur confiscation.

Un exemple digne de mention et une situation dans laquelle une présomption de l'origine illicite des avoirs prévoit leur gel, leur confiscation ou leur restitution est détaillé dans les dispositions en matière de confiscation administrative de la Suisse, notamment celles relatives aux avoirs détenus par des PPE étrangères et leurs collaborateurs en Suisse. Le Tribunal administratif fédéral suisse peut supposer que les avoirs ont une origine illicite lorsque « le patrimoine de la personne qui a le pouvoir de disposition sur les valeurs patrimoniales a fait l'objet d'un accroissement exorbitant facilité par l'exercice de la fonction publique de la personne politiquement exposée et le degré de corruption de l'État d'origine ou de la personne politiquement exposée à l'étranger en cause était notoirement élevé durant la période d'exercice de la fonction publique de celle-ci. » (Conseil fédéral 2015, art. 6). Cette présomption peut être rejetée par le tribunal s'il peut être démontré que, selon toute probabilité, les avoirs ont été acquis par des moyens légaux ; cependant, du point de vue de l'enquête, toute déclaration de patrimoine de la PPE pourrait fournir des preuves circonstancielles utiles pour étayer ou infirmer l'origine illicite.

Chapitre 7 – Principales recommandations

- L'application de la loi est la dernière étape à la disposition d'un système de déclaration de patrimoine pour atteindre ses objectifs : le fait de savoir qu'il y a de véritables conséquences à une faute peut accroître l'effet dissuasif du système. Aussi, il devrait y avoir des sanctions pour toutes les formes de faute, y compris le non-respect, les fausses déclarations, les variations anormales de patrimoine et les conflits d'intérêts.
- Pour être efficaces et équitables, les sanctions doivent être ciblées et appliquées de manière cohérente.
- Les sanctions doivent être :
  - *Liées à l'objectif du système. L'enrichissement illicite et les violations liées aux conflits d'intérêts nécessitent des approches différentes.*
  - *Proportionnelles. L'application de sanctions moins sévères en cas de non-respect qu'en cas de transmission d'informations inexactes peut être plus bénéfique à l'efficacité du système.*
  - *Exécutoires. Les sanctions doivent être équilibrées. Le pouvoir de sanction doit être clairement défini dans la loi.*
  - *Visibles. Les déclarants doivent être conscients de leurs obligations et des sanctions encourues en cas de non-respect de celles-ci. La communication sur les données relatives à l'application de la loi est également essentielle.*
- Les pays doivent déterminer et s'efforcer de réduire les obstacles à l'application de sanctions efficaces et équitables, par exemple une loi mal rédigée, une ingérence politique dans l'application de la loi, l'application insuffisante de l'État de droit et les défis constitutionnels.

Notes

1. Pour des informations détaillées sur ces affaires, veuillez vous reporter à https://www.integritate.eu/HOTARARI-DEFINITIVE-SI-IREVOCABILE-ALE-INSTANTELOR-DE-JUDECATA/CONFISCĂRI-DE-AVERE.aspx and www.integritate.eu/Noutati.aspx? PID=243&M=NewsV2&Action=1&NewsId=2115.
2. Un agent peut être réticent à se renseigner sur les conflits d'intérêts éventuels lorsque le même organisme est également chargé d'enquêter sur ces actions et d'engager des poursuites. Par conséquent, certains gouvernements mettent en place des organismes ou services distincts pour l'orientation et l'application de la loi.
3. Par exemple, dans le cas de la Roumanie, voir http://www.integritate.eu.
4. Ce terme a été inventé à la suite de l'enquête sur Alphonse Gabriel « Al » Capone, un chef de gang de l'époque de la prohibition qui se livrait à diverses activités criminelles telles que le racket, la contrebande d'alcool, la prostitution et la corruption de fonctionnaires. Celui-ci a finalement été arrêté et reconnu coupable d'évasion fiscale, pour laquelle il a purgé une peine de prison de 11 ans. Dans cette approche d'enquête,

de multiples organismes d'application de la loi travaillent de concert, et ciblent les suspects avec des poursuites judiciaires viables et les accusations connexes.

5. Pour plus d'informations à ce sujet, consultez http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session6/V1505881f.pdf.
6. Pour plus d'informations à ce sujet, consultez http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/EMInternationalCooperation/2-3November2015/V1506266f.pdf.

Appendix A. Données de l'échantillon 1 et de l'échantillon 2

Cette annexe fournit des informations sur les ensembles de données collectés par l'équipe Intégration des marchés financiers du Groupe de la Banque mondiale. Les données couvertes dans l'échantillon 1 (législation) ont été collectées depuis 2007[1] avec des mises à jour continues, la dernière datant de 2015. Les données de l'échantillon 2 ont été recueillies seulement en 2015. Les deux échantillons ont été utilisés aux fins d'analyse tout au long de ce guide.[2]

Échantillon 1 : Législation

Cet échantillon comprend 176 pays, dont 161 ont un système de déclaration[3]. Bien que les obligations déclaratives puissent s'appliquer à différentes catégories d'agents publics, nous avons concentré notre analyse juridique sur les obligations déclaratives relatives aux membres des pouvoirs législatif et exécutif. Parmi ces 161 pays[4], les obligations déclaratives s'appliquent aux membres du pouvoir législatif dans seulement 10 pays, aux membres du pouvoir exécutif dans seulement 17 pays et aux membres des deux pouvoirs dans 134 pays. Reportez-vous au tableau A.1 pour une ventilation régionale et au tableau A.2 pour une ventilation par catégorie de revenu[5].

TABLEAU A.1 Pays de l'échantillon 1, par région

Région	Nombre de pays	Pays et économies du sous-échantillon
OCDE à revenu élevé	32	Australie, Autriche, Belgique, Canada, Chili, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Israël, Italie, Japon, Rép. de Corée, Luxembourg, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pologne, Portugal, République slovaque, Slovénie,Espagne, Suède, Suisse, Royaume-Uni, États Unis
Afrique sub-saharienne	45	Angola, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cap-Vert, Cameroun, République centrafricaine, Tchad, Comores, Congo, Rép. démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Érythrée, Éthiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Maurice, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, Rwanda, São Tomé-et-Príncipe, Sénégal, Seychelles, Sierra Leone, Afrique du Sud, Soudan, Swaziland, Tanzanie, Togo, Ouganda, Zambie, Zimbabwe

(suite page suivante)

TABLEAU A.1	Pays de l'échantillon 1, par région *(suite)*	
Région	**Nombre de pays**	**Pays et économies du sous-échantillon**
Asie	30	Afghanistan, Bangladesh, Bhoutan, Brunei Darussalam, Cambodge, Chine, Fidji, Hong Kong (RAS de Chine), Inde, Indonésie, Kiribati, République démocratique populaire lao, Malaisie, Maldives, États fédérés de Micronésie, Mongolie, Palau, Papouasie Nouvelle Guinée, Pakistan, Philippines, Samoa, Singapour, îles Salomon, Sri Lanka, Taïwan (Chine), Thaïlande, Timor-Leste, Tonga, Vanuatu, Vietnam
Europe et Asie centrale	22	Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Géorgie, Kazakhstan, République du Kirghizistan, Lettonie, Lituanie, ERY de Macédoine, Moldova, Monténégro, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, Tadjikistan, Turquie, Ukraine, Ouzbékistan
Amérique latine et Caraïbes	29	Antigua-et-Barbuda, Argentine, Bahamas, Belize, Bolivie, Brésil, Colombie, Costa Rica, Dominique, République dominicaine, Équateur, Salvador, Guatemala, Guyane, Haïti, Honduras, Jamaïque, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, Porto Rico, Sainte Lucie, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Suriname Trinité-et-Tobago, Uruguay, RB du Venezuela
Moyen-Orient et Afrique du Nord	18	Algérie, Bahreïn, Djibouti, Rép. arabe d'Égypte, Rép. islamique d'Iran, Irak, Jordanie, Koweït, Liban, Maroc, Oman, Qatar, Arabie Saoudite, République arabe syrienne, Tunisie, Émirats Arabes Unis, Cisjordanie et Gaza, Rép. du Yémen

Remarque : OCDE = Organisation de coopération et de développement économiques.

TABLEAU A.2	Pays de l'échantillon 1, par catégorie de revenu	
Catégorie de revenu	**Nombre de pays**	**Pays et économies du sous-échantillon**
Revenu élevé	54	Antigua-et-Barbuda, Argentine, Australie, Autriche, Bahamas, Bahreïn, Belgique, Brunei Darussalam, Canada, Chili, Croatie, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hong Kong (SAR de Chine), Hongrie, Islande, Irlande, Israël, Italie, Japon, Rép. de Corée, Koweït, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Oman, Pologne, Portugal, Porto Rico, Qatar, Fédération de Russie, Arabie Saoudite, Seychelles, Singapour, République slovaque, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, Taïwan, Chine, Trinité-et-Tobago, Émirats Arabes Unis, Royaume-Uni, États Unis, Uruguay, RB du Venezuela

(suite page suivante)

TABLEAU A.2	Pays de l'échantillon 1, par catégorie de revenu *(suite)*	
Catégorie de revenu	Nombre de pays	Pays et économies du sous-échantillon
Revenu moyen supérieur	46	Albanie, Algérie, Angola, Azerbaïdjan, Bélarus, Belize, Bosnie-Herzégovine, Botswana, Brésil, Bulgarie, Chine, Colombie, Costa Rica, Dominique, République dominicaine, Équateur, Fidji, Gabon, Rép. islamique d'Iran, Irak, Jamaïque, Jordanie, Kazakhstan, Liban, ERY de Macédoine, Malaisie, Maldives, Maurice, Mexique, Mongolie, Monténégro, Namibie, Palau, Panama, Paraguay, Pérou, Roumanie, Serbie, Afrique du Sud, Sainte Lucie, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Suriname, Thaïlande, Tonga, Tunisie, Turquie
Revenu moyen inférieur	49	Arménie, Bangladesh, Bhoutan, Bolivie, Cap-Vert, Cameroun, Rép. démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Rép. arabe d'Égypte, Salvador, Géorgie, Ghana, Guatemala, Guyane, Honduras, Inde, Indonésie, Kenya, Kiribati, République du Kirghizistan, République démocratique populaire lao, Lesotho, Mauritanie, États fédérés de Micronésie, Moldova, Maroc, Nicaragua, Nigeria, Pakistan, Papouasie Nouvelle Guinée, Philippines, Samoa, São Tomé-et-Príncipe, Sénégal, îles Salomon, Sri Lanka, Soudan, Swaziland, République arabe syrienne, Tadjikistan, Timor-Leste, Ukraine, Ouzbékistan, Vanuatu, Vietnam, Cisjordanie et Gaza, Rép. du Yémen, Zambie
Faible revenu	27	Afghanistan, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, République centrafricaine, Tchad, Comores, Rép. démocratique du Congo, Érythrée, Éthiopie, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Haïti, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mozambique, Niger, Rwanda, Sierra Leone, Tanzanie, Togo, Ouganda, Zimbabwe

Source : Classement des pays par groupes de la Banque mondiale pour l'exercice 2015, disponibles à l'adresse http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups.

Échantillon 2 : Pratiques des organismes de déclaration

L'échantillon comprend 52 pays. La ventilation régionale figure au tableau A.3 et la ventilation par catégorie de revenu au tableau A.4[6].

TABLEAU A.3	Pays de l'échantillon 2, par région	
Région	**Nombre de pays**	**Pays et économies du sous-échantillon**
OCDE à revenu élevé	8	Belgique, Canada, Chili, France, Israël, Japon, Rép. de Corée, États Unis
Afrique sub-saharienne	11	Burkina Faso, Éthiopie, Gabon, Kenya, Maurice, Nigeria, Rwanda, Seychelles, Afrique du Sud, Tanzanie, Ouganda
Asie	9	Bhoutan, Chine, Indonésie, Malaisie, Mongolie, Philippines, Sri Lanka, Thaïlande, Vietnam
Europe et Asie centrale	10	Albanie, Arménie, Géorgie, Kazakhstan, Lettonie, Lituanie, ERY de Macédoine, Moldova, Roumanie, Serbie
Amérique latine et Caraïbes	11	Argentine, Bolivie, Brésil, Colombie, Costa Rica, République dominicaine, Salvador, Honduras, Jamaïque, Pérou, Trinité-et-Tobago
Moyen-Orient et Afrique du Nord	3	Rép. arabe d'Égypte, Irak, Maroc

Remarque : OCDE = Organisation de coopération et de développement économiques.

TABLEAU A.4	Pays de l'échantillon 2, par catégorie de revenu	
Catégorie de revenu	**Nombre de pays**	**Pays et économies du sous-échantillon**
Revenu élevé	13	Argentine, Belgique, Canada, Chili, France, Israël, Japon, Rép. de Corée, Lettonie, Lituanie, Seychelles, Trinité-et-Tobago, États-Unis
Revenu moyen supérieur	19	Albanie, Brésil, Chine, Colombie, Costa Rica, République dominicaine, Gabon, Irak, Jamaïque, Kazakhstan, ERY de Macédoine, Malaisie, Maurice, Mongolie, Pérou, Roumanie, Serbie, Afrique du Sud, Thaïlande
Revenu moyen inférieur	15	Arménie, Bhoutan, Bolivie, Rép. arabe d'Égypte, Salvador, Géorgie, Honduras, Indonésie, Kenya, Moldova, Maroc, Nigeria, Philippines, Sri Lanka, Vietnam
Faible revenu	5	Burkina Faso, Éthiopie, Rwanda, Tanzanie, Ouganda

Source : Classement des pays par groupes de la Banque mondiale pour l'exercice 2015, disponibles à l'adresse http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups.

Notes

1. Une version précédente de cet ensemble de données a été utilisée dans le document de travail de Djankov et autres (2009).
2. L'échantillon utilisé pour chaque figure apparaît dans les notes de la figure. Veuillez noter que, dans certaines figures, un pays n'a peut-être pas fourni d'informations dans l'enquête utilisée pour collecter les données de l'échantillon, ou son expérience peut ne pas être pertinente pour l'analyse. Par exemple, un pays qui n'effectue pas de vérification ne fera pas partie de l'échantillon dans la figure qui analyse les processus de vérification.
3. Dans notre échantillon, 15 pays ne disposent pas de système de déclaration. Il s'agit du Botswana, du Sultanat de Brunei Darussalam, de l'Érythrée, de Kiribati, des États fédérés de Micronésie, d'Oman, du Qatar, de Samoa, de l'Arabie saoudite, de Saint-Vincent-et-les Grenadines, du Suriname, de la République arabe syrienne, de Tonga, des Émirats arabes unis et de l'Ouzbékistan.
4. Veuillez noter que, sur les 161 pays de notre échantillon dotés d'un système de déclaration, nous n'avons pas pu trouver d'informations sur la mise en œuvre pour huit d'entre eux. Par conséquent, bon nombre des figures et des graphiques de ce guide ont été construits à partir de données de 153 États.
5. Veuillez noter que nous avons apporté quelques modifications mineures au classement des pays par groupes de la Banque mondiale pour l'exercice 2015, disponible à l'adresse http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups. Plus précisément, deux régions – l'Asie du Sud, et l'Asie de l'Est et le Pacifique – ont été fusionnées, et deux groupes de prêts – l'Asie et les pays de l'OCDE à revenu élevé – ont été regroupés dans le classement régional.
6. Veuillez noter que nous avons apporté quelques modifications mineures au classement des pays par groupes de la Banque mondiale pour l'exercice 2015, disponible à l'adresse http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups. Plus précisément, deux régions – l'Asie du Sud, et l'Asie de l'Est et le Pacifique – ont été fusionnées, et deux groupes de prêts – l'Asie et les pays de l'OCDE à revenu élevé – ont été regroupés dans le classement régional.

Référence

Djankov, S., R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes et A. Shleifer. 2009. «Disclosure By Politicians.» Document de travail 14703, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, http://www.nber.org/papers/w14703.

Déclaration de patrimoine, déclaration de situation financière, déclaration de revenus et de patrimoine, déclaration de situation patrimoniale, et déclaration d'intérêts – malgré les variations de nom, tous ces mécanismes sont liés par un principe commun et simple : un agent public doit transmettre périodiquement des informations sur ses revenus, ses biens, son passif et ses intérêts. Intégrés dans plusieurs conventions internationales, y compris la Convention des Nations Unies contre la corruption, les systèmes de déclaration de patrimoine s'étendent à toutes les régions du monde et sont reconnus comme un outil essentiel de la lutte contre la corruption et de la promotion de la transparence.

À l'heure actuelle, 161 pays ont mis en place des systèmes de déclaration de patrimoine. Bien que les règles soient connues, de nombreux praticiens luttent encore avec leurs subtilités et leur mise en œuvre dans les contextes socio-économiques, historiques et juridiques propres à leur pays. Les sources de conseils disponibles pour les aider sont rares. *Avoir une vision exacte du patrimoine des agents publics : Guide pratique pour une déclaration de patrimoine efficace* vise à combler ce vide et à fournir aux praticiens des scénarios pratiques à prendre en compte avant de décider d'un plan d'action particulier.

Il est divisé en courts chapitres qui traitent de chaque sujet et fournissent des conseils clairs sur les enjeux que les décideurs et les personnes participant à la mise en œuvre des obligations déclaratives devront prendre en compte avant de prendre une décision. Comment décider qui doit transmettre une déclaration ? Tous les fonctionnaires ? Uniquement les ministres ? Et qu'en est-il de leurs conjoints, de leurs enfants ou de leur famille élargie ? Et à quelle fréquence ? En ligne ou sur papier ? Et que déclarer exactement ? Tout ce qu'ils possèdent directement, ou aussi les appartements qu'ils possèdent de manière indirecte ? Et comment analyser ces informations ? Voilà le genre de conseils pratiques que cet ouvrage vise à fournir.

Le potentiel d'utilisation des déclarations pour lutter contre la corruption augmente en parallèle avec l'intégration des nouvelles technologies et améliorations en coordination avec d'autres domaines. Ce guide vise à saisir cette dynamique et à s'y inscrire, tout en aidant les pays à utiliser pleinement cet outil.

Rédigé dans un langage non technique, cet ouvrage sera une ressource précieuse pour les décideurs et les praticiens chargés d'aider leurs pays à établir des systèmes de déclaration plus efficaces pour soutenir la croissance inclusive et la prospérité partagée.

Stolen Asset Recovery Initiative
The World Bank • UNODC