



LES CENTRES *OFFSHORE* SUR LISTE NOIRE

ANTOINE MÉRIEUX*

L'année 2000 aura vu une floraison étonnante d'initiatives convergentes visant à resserrer le contrôle sur les centres financiers *offshore* et à les inciter à plus de transparence et de coopération. Cette nouvelle attention de la communauté financière internationale vis-à-vis de ces centres est fondée sur une triple prise de conscience :

- le rôle accru que les centres *offshore* paraissent jouer dans les opérations de blanchiment de capitaux, facilitées par des réglementations et des pratiques laxistes et protégées par le secret bancaire, qui rend très difficile la lutte contre la criminalité financière internationale, aujourd'hui souci prioritaire des grands pays industrialisés ;
- l'inquiétude croissante manifestée par de nombreux Etats devant la concurrence dommageable et les pertes fiscales importantes qu'entraîne la prolifération actuelle des paradis fiscaux ;
- enfin, préoccupation plus nouvelle qui s'est manifestée surtout après la crise asiatique, la prise de conscience que ces centres, par leur absence de transparence et l'insuffisance de leurs règles prudentielles, constituaient sans doute un des maillons faibles du système financier international.

La mondialisation de la finance a accru les risques de crise systémique et a mis en évidence la nécessité d'appliquer désor-

mais la réglementation sur une base mondiale, et d'améliorer l'information sur les opérations financières et la coopération entre régulateurs des différents pays. Le changement d'attitude est ainsi très perceptible : alors que, pendant longtemps, les centres *offshore* faisaient l'objet d'une certaine complaisance de la part des grands Etats, voire même étaient suscités par certains dans un climat de concurrence fiscale, le climat n'est plus à la tolérance : les centres *offshore* figurent maintenant en bonne place dans l'ordre du jour des réunions des grandes organisations internationales et du G7. Début avril 1999, réunis à Paris à l'initiative de la France, les experts de 42 pays et 12 organisations internationales ont reconnu le rôle dommageable de ces juridictions, et un ensemble de propositions d'actions a été adopté par la Commission des Nations unies pour la prévention du crime et la justice pénale en mai 1999.

Au cours de l'année 2000, pour la première fois et de façon quasi simultanée, trois organismes internationaux, l'OCDE, le GAFI, et le Forum de stabilité financière ont pratiqué ce que les Anglo-saxons appellent le *naming and shaming* de la publication des listes noires indiquant le nom des principaux centres ne respectant pas un certain nombre de standards internationaux.

* Délégué général de l'AEF.

Ainsi montrés du doigt et menacés de sanctions, certains centres *offshore* ont d'ores et déjà commencé à réformer leurs pratiques. L'enjeu est aujourd'hui trop important pour que la communauté internationale s'arrête en chemin.

QU'EST-CE QU'UN CENTRE FINANCIER *OFFSHORE* ?

Les centres financiers *offshore* (CFO) sont difficiles à définir. Selon les études conduites par le Forum de stabilité financière et le GAFI, ils peuvent être présentés comme des juridictions qui attirent d'importantes activités non-résidents et qui ont un certain nombre de traits communs :

- un régime fiscal très favorable, comportant notamment une faible imposition des revenus tirés des activités industrielles et commerciales et l'absence de retenue à la source ;
- une réglementation inadaptée entraînant un contrôle insuffisant des activités financières ;
- des règles de droit commercial autorisant la création de structures juridiques masquant l'identité des bénéficiaires des opérations ;
- un secret bancaire très large, assurant une confidentialité très élevée ;
- des règles ou des pratiques très restrictives de coopération internationale.

Les actifs extérieurs détenus par ces centres sont en général hors de proportion avec l'importance réelle de leur économie domestique ; les Iles Caïman reçoivent plus de 400 milliards de dollars de dépôts bancaires, soit des montants supérieurs à la France pour une population de moins de 30 000 habitants.

Avec les facilités de délocalisations offertes par la libéralisation des mouvements de capitaux et les technologies de l'information, ces centres se sont développés de façon accélérée au cours des dernières an-

nées. On compte aujourd'hui environ 70 centres *offshore* dans le monde, dont une majorité dans les Caraïbes ; de nombreux centres sont aussi situés en Europe, et de nouveaux centres sont apparus récemment en Asie, dans le Pacifique et dans l'Océan indien.

Selon l'OCDE, le blanchiment, dont les centres *offshore* n'ont pas le monopole, représenterait chaque année plusieurs centaines de milliards de dollars, et l'évasion fiscale vers les paradis fiscaux s'élèverait à environ 50 milliards de dollars.

LES ACTIONS DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

L'action du GAFI dans la lutte contre le blanchiment

Dans le cadre du mandat qui lui a été donné par le G7 pour la lutte contre le blanchiment dans le monde, le Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux (GAFI) a publié, le 14 février 2000, un rapport sur le problème des pays et territoires non-coopératifs dans la lutte internationale contre le blanchiment de l'argent.

Ce rapport fixe 25 critères pour identifier les règles et pratiques nuisibles à la coopération internationale dans ce domaine et définir les pays ou territoires non-coopératifs : onze critères concernent les lacunes de la réglementation financière (insuffisance des règles d'agrément des établissements financiers, des obligations d'identification des clients, secret bancaire excessif, absence de contrôle des transactions suspectes...) ; trois concernent la réglementation commerciale (insuffisance des règles d'enregistrement des personnes morales, absence d'identification des ayants droit...) ; huit critères concernent les obstacles à la coopération entre autori-



tés administratives et entre autorités judiciaires ; enfin, les trois derniers critères visent l'insuffisance des moyens consacrés à la lutte contre le blanchiment.

Sur la base de ces critères, le GAFI a établi et publié le 26 juin 2000 deux listes de territoires :

- une liste « noire » de 15 pays et territoires considérés comme non-coopératifs dans la lutte contre le blanchiment de capitaux : Bahamas, Dominique, Israël, Îles Caïman, Îles Cook, Îles Marshall, Liban, Liechtenstein, Nauru, Niue, Panama, Philippines, Russie, Saint-Kitts et Nevis, Saint-Vincent et les Grenadines ;
- une liste de 14 autres territoires « sous surveillance », dont certaines réglementations ou pratiques sont critiquables, mais qui ne sont pas considérées comme des territoires non-coopératifs (cf. tableau en annexe n°1).

Les travaux du GAFI ont déjà eu le premier résultat positif d'inciter de nombreux Etats et territoires à s'engager dans des réformes législatives pour mettre leurs règles et pratiques au niveau des standards internationaux. Pour les 15 pays qui posent de sérieux risques systémiques et qui ne se sont pas engagés à remédier aux déficiences constatées, le GAFI demande aux institutions financières de faire preuve d'un surcroît de vigilance dans leurs transactions avec les entreprises et institutions financières de ces pays. Les membres du GAFI se réservent, par ailleurs, le droit de prendre des contre-mesures au cas où les territoires considérés ne tiendraient pas compte de leurs recommandations.

Les travaux de l'OCDE dans la lutte contre les paradis fiscaux

En adoptant son rapport de 1998 intitulé « Concurrence fiscale dommageable : un problème mondial », l'OCDE a mis en place un cadre international destiné à lutter contre les pratiques fiscales dommageables,

que se soit au sein des pays de l'OCDE ou dans les pays ou territoires non-membres.

Parallèlement à la mise en évidence de 47 régimes fiscaux potentiellement dommageables au sein des pays de l'OCDE, l'organisation s'est attachée à mieux cerner la notion et les pratiques des paradis fiscaux. Un certain nombre de critères-clés définissant ceux-ci ont été adoptés :

- les revenus d'activités financières et autres activités de services mobiles au plan géographique sont soumis à un impôt nul ou négligeable ;
- il n'existe pas d'échange de renseignements effectifs concernant ce régime ;
- les régimes applicables manquent de transparence, ou bien le contrôle réglementaire ou la communication d'informations financières sont insuffisants ;
- la juridiction facilite l'établissement d'entités sous contrôle étranger sans obligation d'une présence locale substantielle, ou interdit à ces entités d'avoir un impact sur l'économie locale.

Comme le souligne plus loin Jeffrey Owens, responsable du Département des affaires fiscales à l'OCDE, la pratique d'un faible niveau d'imposition ne peut être considérée à elle seule comme caractérisant l'existence d'un paradis fiscal ; il faut aussi que le centre soit utilisé par les non-résidents pour échapper à l'impôt dans leur pays de résidence.

L'OCDE a ainsi approuvé et publié en juin 2000 une liste de 35 paradis fiscaux répondant à ces critères (cf. tableau en annexe n° 1). Six juridictions répondant aux critères mais ayant accepté de coopérer avec l'organisation pour atteindre les standards internationaux ne figurent pas sur la liste (Bermudes, Îles Caïman, Chypre, Malte, Île Maurice et Saint-Marin). Un dialogue va être engagé avec les 35 juridictions prises en défaut pour obtenir, selon la recommandation du Conseil des ministres du 16 juin 2000, un engagement pris publiquement d'adopter un calendrier de réformes progressives visant à mettre fin à

ces pratiques fiscales dommageables avant le 31 décembre 2005.

Une nouvelle liste de centres non-coopératifs sera établie avant le 31 juillet 2001, sur laquelle figureront automatiquement tous les centres n'ayant pas pris cet engagement. Ces centres pourront faire l'objet de « mesures défensives coordonnées » de la part des pays membres de l'OCDE, prévues par le rapport de 1998, mais qui restent à spécifier. Elles pourraient concerner, par exemple, la remise en cause des conventions fiscales qui lient ces centres avec les pays de l'OCDE.

Le dispositif proposé par le Forum de stabilité financière pour les centres *offshore*

Créé par le G7 en avril 1999 à la suite de la crise asiatique, le Forum de stabilité financière a pour triple mission d'évaluer les faiblesses du système financier international, d'identifier et de superviser les actions nécessaires pour corriger ces faiblesses, et d'améliorer la coordination et les échanges d'informations entre les différentes autorités responsables de la stabilité financière.

Dans le cadre de ses missions, le Forum a créé un groupe de travail chargé d'analyser l'impact des centres financiers *offshore* (CFO) sur la stabilité du système financier et de faire des recommandations au regard des problèmes identifiés.

Rendu public en avril 2000, le rapport de ce groupe constate que les activités financières de ces centres ne sont pas nuisibles à la stabilité financière, à condition qu'elles soient contrôlées et que les autorités en charge de leur surveillance coopèrent. Si certains CFO sont bien surveillés, d'autres sont incapables ou ne manifestent aucune volonté de se soumettre aux normes internationales en matière de surveillance, de contrôle et d'échange d'informations ; ce qui crée une menace poten-

tielle pour la stabilité financière globale. De tels centres constituent les maillons faibles d'un système financier hautement intégré et interdépendant. Ils freinent les efforts entrepris par la communauté internationale pour fixer les normes de stabilité de solidité et de transparence pour le système financier global.

L'exemple de la crise asiatique et russe l'a amplement démontré : les CFO ont servi de lieu privilégié à des pratiques de dissimulations, qui ne permettent pas aux organisations internationales et aux régulateurs d'avoir une image précise de la situation réelle de certaines institutions financières ; ils sont aussi le lieu d'implantation privilégié des fameux *hedge funds* peu réglementés et largement endettés qui contribuent à délocaliser massivement les flux financiers à caractère spéculatif. A l'image du fameux LTCM (*long term capital management*), la quasi faillite de certains d'entre eux aurait pu avoir des effets très graves sur la stabilité du système financier mondial.

Pour faire face à ces inquiétudes, le rapport a identifié 12 normes prioritaires que doivent respecter les CFO, et il a recommandé que le FMI mette en place une procédure et des incitations pour évaluer le respect de ces normes et en favoriser l'application.

A partir d'une enquête sur 30 centres financiers importants et 37 CFO, le Forum a, par ailleurs, classé les centres en trois catégories en fonction de la qualité estimée de leur surveillance financière et l'évaluation de leur degré de coopération (cf. tableau en annexe n° 1).

La publication de la liste, comme du dispositif de surveillance et d'évaluation que le Forum envisage pour apprécier les progrès réalisés par les CFO dans le respect des standards internationaux, constitue une première étape importante ; les modalités d'application de ces recommandations restent cependant à préciser, comme les conditions de mise en place de



la coopération internationale pour assister les CFO dans la mise à niveau de leurs systèmes de surveillance.

VERS UNE RÉGLEMENTATION MONDIALE DES ACTIVITÉS FINANCIÈRES ?

Le nécessaire renforcement de la coopération internationale

Les travaux parallèles des trois organisations internationales sur les centres de blanchiment, les paradis fiscaux et les centres *offshore* font apparaître beaucoup d'éléments de convergence.

La comparaison (cf. tableau en annexe n° 1) des trois listes publiées quasi simultanément montre qu'elles présentent de nombreux points communs. La plupart des juridictions désignées connaissent, avec certes des nuances, des faiblesses identiques au regard des trois types de pratiques : les paradis fiscaux sont, à des degrés divers, des centres de blanchiment, et présentent au moins potentiellement des insuffisances dans leur cadre prudentiel. On ne peut aussi qu'être frappé devant la similitude des méthodes retenues par ces organisations pour traiter du problème : établissement de différentes listes classant les centres par catégorie en fonction du degré de gravité des pratiques rencontrées, fixation de normes internationales de bonne conduite, mise en place d'un dispositif de surveillance et évocation de sanctions pour contraindre les centres à rejoindre les standards internationaux.

Il est clair que la publication de ces listes, si elle constitue un premier pas appréciable, restera largement insuffisante pour enrayer l'explosion de l'évasion des capitaux vers les territoires complaisants que l'on a pu observer ces dernières années. Face au renforcement de la vigilance des grands Etats sur leur propre

territoire, les capitaux, et notamment les grandes fortunes (cf. annexe n° 2), par nature très mobiles seront toujours irrésistiblement attirés vers les juridictions les moins « regardantes », si rien ne vient les en dissuader. Au-delà de la publication de listes noires nécessairement disparates, la communauté internationale doit engager une action plus globale et plus coordonnée, pour exercer une pression cohérente sur les différentes facettes de l'activité de ces centres.

Le rôle de l'Europe et de la France

Cette action doit impliquer, au premier chef, tous les régulateurs des industries financières des pays industrialisés, en particulier les banques centrales, qui doivent développer leurs structures de coopération.

A terme, une convention ou un traité international apparaît comme la seule solution pour donner une véritable force contraignante aux actions de la communauté internationale.

L'Europe, dont la situation est loin d'être exemplaire, a un rôle tout particulier à jouer : - en renforçant l'action contre le blanchiment et en luttant contre les pratiques fiscales dommageables sur son propre sol : dans le domaine fiscal, elle a déjà laborieusement commencé à le faire en faisant l'inventaire de 40 régimes préférentiels existant au sein des pays membres, qu'elle s'est engagée à supprimer à la fin de l'année 2002 ; le débat en cours à Bruxelles sur la mise en place d'un système d'information sur la fiscalité des non-résidents, à défaut d'une harmonisation minimale de la fiscalité de l'épargne, devrait aussi conduire certains Etats à reconsidérer leur pratique du secret bancaire ; beaucoup reste, par ailleurs, à faire pour renforcer la lutte contre le blanchiment dans les grands centres financiers européens, en particulier le premier d'entre eux, Londres ;

- en s'attaquant enfin sérieusement aux problèmes que posent leurs 26 territoires dépendants ou associés, qui, à l'image du Lichtenstein, figurent souvent en première ligne dans les listes noires récemment publiées par les organisations internationales.

De façon plus générale, alors que l'Union monétaire va franchir une nouvelle étape en 2002 et que se précisent les perspectives d'élargissement vers les pays de l'Est, l'Europe doit poursuivre activement ses efforts pour harmoniser ses dispositifs juridiques et judiciaires et créer progressivement un espace judiciaire européen pour assurer une lutte contre la criminalité financière sur son territoire à la mesure des enjeux. Si elle veut être efficace et persuasive face aux centres *offshore*, l'Europe doit d'abord « balayer devant sa porte ».

La France, en particulier, devrait donner prochainement le témoignage de ce

nouvel état d'esprit, en remettant à plat ses relations avec la principauté de Monaco, dont les pratiques laxistes viennent d'être critiquées par trois rapports successifs pendant l'année 2000.

A travers cette nouvelle attitude plus offensive vis-à-vis des centres *offshore*, c'est une nouvelle coopération qui doit se mettre en place entre grands pays industrialisés et organisations internationales pour repenser et homogénéiser la réglementation financière sur une base mondiale. Celle-ci doit, en effet, être adaptée à la nouvelle dimension de l'économie, aux besoins de sécurité des opérateurs et à l'exigence qui se manifeste de plus en plus d'une plus grande transparence et d'une meilleure gouvernance de la sphère financière.

Légende du tableau de l'annexe n° 1 ci-contre :

- La liste du GAFI comprend des places connues comme centres *offshore* qui offrent un repère au blanchiment d'argent.

Zones en gris foncé : pays non-coopératifs de la liste noire.

Zones en gris : pays sous surveillance de la liste grise.

Zones en hachuré : pays dont le classement a été différé.

Zones en blanc : pays non retenus par l'étude.

- La liste du G7-FSF identifie les centres financiers qui risquent de perturber la stabilité financière mondiale. Essentiellement des centres *offshore* s'y retrouvent. Selon le plus ou moins grand respect des normes en cause, la qualité des contrôles exercés et le degré de coopération internationale, trois groupes sont distingués : du gris clair pointillé, au gris et au gris foncé.

Zones en blanc : pays non retenus par l'étude.

- La liste de l'OCDE regroupe des paradis fiscaux qui attirent des activités, par une imposition faible ou nulle, un défaut d'échanges de renseignements ou l'admission de sociétés sans activité réelle.

Zones en gris : pays non-coopératifs de la liste noire.

Zones en gris clair quadrillé : pays sortis de la liste des paradis fiscaux car ils venaient de s'engager à amender leur régime.

Zones en blanc : pays non retenus par l'étude.



ANNEXE n° 1

Centres financiers *offshore* : des paradis polyvalents¹

	Repaires de blanchiment (GAFI)	Menaces d'instabilité (G7-FSF)	Havres fiscaux (OCDE)
Andorre			
Anguilla (GB)			
Antigua et Barbuda			
Aruba (PB)			
Bahamas			
Bahreïn			
Barbados			
Belize			
Bermudes			+++++++
Iles Vierges britanniques			
Iles Caïman (GB)			+++++++
Iles Cook (NZ)			
Costa Rica			
Chypre			+++++++
La Dominique			
Gibraltar			
Grenade			
Guernesey (GB)		
Ile de Man (GB)		
Jersey (GB)		
Labuan (Malaisie)			
Liban			
Liberia			
Liechtenstein			
Macao (Chine)			
Maldives			
Malte			+++++++
Iles Marshall			
Ile Maurice			+++++++
Monaco			
Montserrat (GB)			
Nauru			
Antilles Néerlandaises			
Niue (NZ)			
Panama			
Saint-Kitts et Nevis (GB)			
Sainte-Lucie (GB)			
St-Vincent et les Grenadines			
Samoa			
San Marin			+++++++
Seychelles	//////////		
Tonga			
Turks et Caicos (GB)			
Iles Vierges américaines (EU)	//////////		
Vanuatu			

1. Tableau paru dans *La Lettre de Transparence* n°6 juillet 2000, publication trimestrielle de Transparence-International (France), section française de Transparency-International : une ONG dont l'objectif consiste à combattre la corruption.

ANNEXE n°2

GRANDES FORTUNES ET PLACES *OFFSHORE*

Une étude (*World Wealth report*), réalisée chaque année par Merrill Lynch en collaboration avec Cap Gemini, définit comme grande fortune (ou *High Net Worth Individual - HNWI*) les patrimoines financiers de plus d'un million de dollars. Il y en aurait six millions dans le monde. Le montant mondial des grandes fortunes croît en moyenne de 13 % par an et pourrait atteindre près de 45 000 milliards de dollars en 2004 contre 25 500 milliards en 1999.

Un tiers de la fortune mondiale serait en Europe, un quart aux Etats-Unis, un cinquième en Asie et un sixième en Amérique latine. L'Afrique avec 11 % de la population mondiale ne représente que 2 % de sa fortune, soit 400 milliards de dollars.

Un tiers de la fortune mondiale passe encore par les places *offshore*, celles des paradis fiscaux : Suisse, Luxembourg, pays de la Caraïbe, Royaume-Uni, Etats-Unis, Hong Kong. Ces fonds sont plutôt placés dans des actifs à faible rendement, obligations et dépôts bancaires. Mais, 66 % restent *onshore*, c'est-à-dire dans les pays d'origine de l'épargne et cette tendance devrait se renforcer. Dans les places *onshore*, les investisseurs privés tendent à privilégier des produits de haut rendement.

Extrait du livre *Bourse et marchés financiers* de Michel Fleuriot et Yves Simon, Economica, 2000, p.182.