

LA FRANCE, LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE ET LES CENTRES « OFFSHORE »

XAVIER MUSCA*

Réunis à Sea Island (États-Unis) en juin 2004, les chefs d'État et de gouvernement du G8 ont adopté une déclaration offensive sur les centres *offshore* : « Nous réaffirmons notre engagement d'améliorer encore la transparence et les normes de surveillance sur les marchés financiers, en particulier à l'égard des centres financiers *offshore* qui ne se conforment pas à ces normes. Nous demandons à nos ministres des Finances de poursuivre ce travail. À cet égard, nous nous félicitons que le Fonds monétaire international (FMI) surveille et évalue régulièrement le respect, par les centres financiers *offshore*, des normes internationales ».

La déclaration est forte. Mais il nous faut remarquer qu'une exigence à peu près identique avait déjà été formulée lors du G7 de Cologne en 1999. La constance de l'attention des chefs d'État et de gouvernement à la question des

centres *offshore* pose dès lors plusieurs questions :

- pourquoi accorder une telle attention à ces centres ?
- qu'avons-nous fait depuis plusieurs années ?
- comment pouvons-nous aller plus loin aujourd'hui ?

LA NÉCESSAIRE RÉGULATION DES CENTRES « OFFSHORE »

La nécessité de réguler les centres *offshore* relève d'aspirations tant politiques qu'économiques.

La notion même de centres financiers *offshore* mérite d'abord d'être précisée. Il n'existe pas, en effet, de véritable définition juridique. Un centre *offshore* résulte de l'accumulation de caractéristiques dessinant une réglementation avantageuse applicable aux

* Directeur général du Trésor et de la politique économique.

activités non résidentes (faible fiscalité sur les bénéficiaires, modalités allégées d'enregistrement des entreprises ou régimes de supervision limités). Ces activités non résidentes sont largement encouragées par la mise à disposition de structures juridiques présentant un niveau de confidentialité élevé et permettant à des opérations commerciales et financières d'être enregistrées sur le territoire de ce centre, alors qu'elles impliquent des personnes physiques et des intermédiaires qui peuvent ne jamais s'être rendus dans ce centre.

Toutes ces caractéristiques ne sont pas illégales en elles-mêmes. Mais elles rendent indispensable, pour au moins trois raisons, un contrôle étroit des activités financières non résidentes.

Premièrement, la sous-réglementation qui prévaut dans certains centres *offshore* risque de délégitimer les institutions et les règles collectives, notamment fiscales, des États qui n'accueillent pas de centres *offshore*. Ce risque pesant sur notre contrat social, en France mais aussi dans les autres États développés ou émergents, ne doit pas être sous-estimé.

Deuxièmement, l'opacité des centres *offshore* peut favoriser leur utilisation à des fins illicites et dangereuses telles que le blanchiment d'argent sale ou le financement du terrorisme.

Troisièmement, les places *offshore* peuvent permettre aux entreprises de créer des filiales dans ces centres, afin de dissimuler leur réalité financière. L'opacité repose à la fois sur la sous-réglementation et l'utilisation d'entités juridiques *ad hoc* (trusts, fondations ou *international business companies*) dans des conditions telles qu'elles rendent inopérants tous les récents efforts de la communauté internationale en vue

de renforcer la transparence des comptes. La difficulté des contrôles qui en découle accroît la vulnérabilité du système financier international, comme en témoignent quelques scandales financiers majeurs (tels que les affaires LTCM - Long Term Management Capital -, Enron ou Parmalat). Ces scandales, au-delà de leurs conséquences financières, affectent la confiance des citoyens dans l'économie. Or, cette confiance est le corollaire indispensable d'une croissance soutenue et durable.

Ces trois risques ont conduit à développer trois types de surveillance distincts et complémentaires :

- l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) traite des questions fiscales à travers des initiatives telles que la publication d'une liste de paradis fiscaux ou la définition de standards en matière d'échange d'informations et de coopérations en matière fiscale ;

- le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (Gafi) s'attaque au blanchiment et au financement du terrorisme, grâce aux 40 recommandations et aux 9 recommandations spéciales, dont la dernière a été adoptée à Paris sous présidence française lors de la session plénière d'octobre 2004 ; l'initiative relative aux pays et territoires non coopératifs, lancée à la fin des années 1990, s'est traduite par la publication d'une liste de pays devant faire l'objet de contre-mesures et dont plusieurs étaient des centres *offshore* ;

- le Forum de stabilité financière (FSF) vise à renforcer les conditions de transparence financière applicables aux entreprises implantées dans les centres *offshore*.

Aujourd'hui pourtant, les places financières *offshore* et certains des plus grands partenaires de la France considèrent que la notion même de centres *offshore* n'est plus pertinente et qu'une intervention spécifique n'est plus justifiée. Leur principal argument est que toutes les places financières de la planète attirent à la fois des activités résidentes et des activités non résidentes, qu'elles soient localisées dans des micro-États ou dans les plus grands pays développés.

Ce constat est juste ; les activités *offshore* ne se limitent pas aux micro-États. Mais la conclusion est dangereuse. En effet, les places *offshore*, parce qu'elles se spécialisent dans l'accueil d'activités financières non résidentes, soulèvent, par nature, des questions spécifiques (difficulté de contrôler des activités non résidentes, spécialisation dans des opérations offrant une certaine confidentialité). Il paraît donc à la fois légitime et nécessaire d'y accorder une attention particulière ; ce qui, bien entendu, n'empêche pas d'évaluer par ailleurs l'ensemble des places financières internationales à travers d'autres programmes de surveillance.

Les adversaires de la surveillance des centres *offshore* considèrent également que la menace pesant sur la stabilité financière internationale ne s'est jamais vérifiée. Or, tous les scandales financiers de grande ampleur intervenus ces dernières années ont révélé l'utilisation abusive de ces centres. En outre, on peut douter de l'argument selon lequel parce qu'un risque majeur n'est jamais survenu, il faudrait cesser de le prévenir.

Au total, il faut écarter toute tentative de revenir en arrière par rapport au

travail effectué par la communauté internationale depuis plusieurs années. Au contraire, ces efforts doivent être aujourd'hui relancés.

PROGRÈS ET LIMITES DE L'ACTION INTERNATIONALE

L'action de la communauté internationale, notamment sous l'impulsion de la France, a enregistré des progrès réels, mais connaît aujourd'hui des limites qu'il faut dépasser.

La surveillance des centres *offshore* exercée par la communauté internationale en vue de renforcer la stabilité du système financier international repose sur les actions coordonnées de trois instances :

- le G7/G8 qui a maintenu une pression constante depuis la fin des années 1990, en réaffirmant le besoin de mieux réguler les places financières *offshore* ;
- le FSF qui a fait de la surveillance des centres *offshore* l'un des points réguliers à l'ordre du jour de ses réunions ;
- le FMI qui a mis en œuvre un programme d'évaluation des centres *offshore*.

Dès 1999, les chefs d'État et de gouvernement du G7, réunis à Cologne, ont exprimé leurs préoccupations face aux juridictions financières non coopératives, et en particulier les centres *offshore*. Au Sommet d'Okinawa en 2000, les chefs d'État et de gouvernement ont demandé que soient définies des mesures visant à protéger le système financier international face aux centres non coopératifs. Encore récemment, comme nous l'avons déjà

souligné en introduction, le G8 de Sea Island en juin 2004 a souhaité que soit renforcée la transparence des centres *offshore*. Les ministres des Finances et gouverneurs des banques centrales avaient eux-mêmes, début 2004, appelé à renforcer la surveillance des centres non conformes aux règles internationales (G7 de Boca Raton en février 2004).

La France a largement contribué à la mobilisation du G7/G8 sur ce sujet. Parce que lorsqu'il reprend la volonté française de mieux réguler ces « trous noirs » du système financier international, le G8 devient l'une des forces motrices essentielles des progrès effectués ces dernières années dans la surveillance des centres *offshore*.

Le FSF a été créé par le G7/G8, en avril 1999, à la suite des crises asiatiques. Dès ses débuts, il a fait des centres *offshore* l'un de ses principaux sujets de réflexion en instituant un groupe de travail spécifique dédié à cette question. Les travaux de ce groupe ont conduit à l'établissement par le FSF d'une liste, rendue publique en 2000, classant 42 centres financiers *offshore* en trois groupes par ordre de conformité avec la réglementation internationale en matière de transparence financière. Il s'agissait là du fondement de l'approche dite *name and shame* qui fonctionne depuis lors et est vigoureusement défendue par la France.

Enfin, cette liste est à l'origine de l'intervention du FMI dans la surveillance des centres *offshore*. En effet, elle a été utilisée par le FMI pour développer un programme de surveillance spécifique (décision du conseil du 10 juillet 2000). Ces évaluations reposent sur quatre séries de standards appli-

cables au secteur financier (les principes développés par le Comité de Bâle, les principes et objectifs développés par l'Organisation internationale des commissions de valeurs - OICV, les principes développés par l'Association internationale des contrôleurs d'assurance, et les recommandations du Gafi).

Si les évaluations menées par le FMI demeurent optionnelles pour les centres *offshore*, le refus de s'y soumettre enverrait un signal négatif très fort à la communauté internationale sur leur volonté de respecter les normes internationales en matière de transparence financière. Aussi, fin octobre 2004, sur les 46 centres identifiés par le FMI, 43 ont-ils été évalués et 33 évaluations ont-elles été publiées.

En première analyse, il faut se féliciter du nombre d'évaluations menées par le FMI. Et s'il n'existe aucun indicateur tangible des progrès réalisés par les centres, la communauté financière internationale s'accorde à reconnaître que les centres *offshore* ont généralement effectué des progrès sous la pression de ces évaluations. Dans un document de synthèse préparé en mars 2004, le FMI reconnaît ainsi que dans l'ensemble, la conformité de ces centres aux standards internationaux est plutôt satisfaisante, en dépit d'insuffisances clairement identifiées (en matière de contrôle sur place, notamment).

Toutefois, au-delà de ce constat globalement positif, plusieurs nuances s'imposent. En termes de procédures, d'abord, il est regrettable qu'un nombre trop élevé de centres refusent encore la publication de l'évaluation détaillée du FMI. Il est également regrettable de constater des délais qui

peuvent dépasser une année pour la publication d'une évaluation.

Ensuite et surtout, l'aspect quantitatif des évaluations ne doit pas masquer deux limites essentielles. Premièrement, il apparaît que les critères utilisés pour évaluer les centres ne sont pas suffisants pour garantir que ces centres ne constituent pas de menace pour la stabilité financière. Il est notamment extrêmement regrettable, ainsi que le constate régulièrement le FMI lui-même, qu'aucun standard agréé relatif à l'enregistrement des entreprises, aux entités *ad hoc* ou aux intermédiaires financiers n'ait été développé. Deuxièmement, ces évaluations ne donnent lieu à aucune conséquence concrète, ni, jusqu'à aujourd'hui, à aucun suivi. L'une de ces évaluations s'est conclue par l'appréciation suivante : « le cadre réglementaire du secteur *offshore* a immédiatement besoin d'une révision complète ». Or, une telle conclusion, si négative soit-elle, ne donne lieu à aucune conséquence (aucune interdiction d'avoir recours à ce centre).

Le programme d'évaluation du FMI doit donc être renforcé. Face aux exigences croissantes de nombre de ses membres, en premier lieu de la France, le conseil d'administration du FMI en date du 5 novembre 2003 a déjà décidé de pérenniser cet exercice. Les centres devraient donc être à nouveau évalués après un certain nombre d'années, afin de vérifier la mise en œuvre des recommandations formulées par le FMI lors de la première évaluation. Ce programme mérite encore d'être affiné, afin de développer une approche davantage tournée vers la gestion du risque, en différenciant clairement le contenu et la date de la deuxième

évaluation en fonction des résultats de la première. Mais la pérennisation du programme du FMI ne suffit pas. Il est nécessaire d'aller plus loin.

LES PRINCIPAUX ENJEUX AUJOURD'HUI

Pour toutes les raisons qui légitiment une surveillance étroite des centres *offshore* et pour répondre aux déficiences des programmes de contrôle actuellement en place, nous pensons que nous devons renforcer la surveillance existante.

Trois enjeux sont devant nous :

- maintenir l'approche *name and shame* ;
- développer de nouveaux critères d'évaluation ;
- tirer les conséquences des évaluations.

Certains membres du FSF souhaitent remettre en cause le principe même de la liste établie par le FSF en 2000. Le principal argument consiste à contester l'efficacité d'une telle approche et à privilégier l'action coopérative avec les centres. La France s'est opposée à cette orientation. La liste du FSF a, en effet, montré son efficacité en conduisant les centres à se soumettre aux évaluations du FMI. L'abolir sans contrepartie constituerait un retour en arrière inacceptable. Nous proposons au contraire d'actualiser cette liste, à partir des travaux du FMI et des expériences des régulateurs nationaux. Le FSF déterminerait alors quels sont les centres qui, aujourd'hui, satisfont aux standards internationaux en matière de transparence financière, et quels sont ceux qui doivent être maintenus sous

pression par la communauté internationale. Les âpres discussions lors du FSF de septembre 2004 ont finalement fait prévaloir notre proposition. La liste de 2000 est maintenue en attendant d'être actualisée.

L'actualisation de la liste suppose de définir au préalable de nouveaux critères objectifs et transparents. À cet égard, il paraît important d'ajouter aux standards traditionnellement utilisés par le FMI des standards relatifs aux intermédiaires financiers (*trust and company service providers*). Seul l'examen rigoureux de ce secteur permettra, en effet, de réduire l'utilisation abusive de l'ingénierie juridique et financière par des entreprises implantées dans les pays développés aux fins de dissimuler leurs comptes. L'encadrement du recours aux entités *ad hoc* est au cœur de cette problématique, en particulier s'agissant de la nécessaire transparence sur les engagements hors bilan et les pratiques de déconsolidation. Plusieurs normes internationales, de valeur inégale, ont déjà été développées. Il importe aujourd'hui de les mettre en cohérence,

afin d'avoir un standard unique. Ce travail devrait être porté par l'OCDE et l'OICV.

Enfin, il importe que la communauté financière internationale définisse avec plus de fermeté les conséquences qui doivent être tirées du non respect par certains centres *offshore* des standards minimums en matière de transparence, de coopération et d'échange d'informations. Il est, en effet, inacceptable qu'une évaluation du FMI concluant à l'insuffisance totale de la réglementation d'un centre ne conduise à aucune action concrète. L'utilisation d'un tel centre par une entreprise implantée sur nos territoires devrait faire l'objet d'une obligation de transparence accrue à travers notamment leur mention dans les rapports annuels de l'entreprise.

Au total, ces trois chantiers domineront l'année 2005, afin d'améliorer la surveillance des centres *offshore*. Ces projets constituent autant de raisons pour que l'action de la communauté internationale menée depuis 4 ans soit fermement poursuivie.