

L'évaluation des centres

Pour combler une lacune du contrôle international

Salim M. Darbar, R. Barry Johnston et Mary G. Zephirin

LES CENTRES financiers offshore (CFO), malgré leur nom, ne sont pas toujours des îles, même si de nombreux pays et territoires (ci-après «pays») insulaires en ont créé. Il n'en existe pas non plus de définition universelle unique. On peut dire qu'il s'agit d'un pays dont le secteur financier représente une part substantielle — et disproportionnée — de l'économie. On peut aussi dire qu'une majorité des opérations financières des établissements qui y sont implantés sont effectuées pour le compte de clients résidant ailleurs. Les centres financiers offshore ont de tous temps présenté un ou plusieurs aspects (fiscalité faible ou nulle; réglementation et contrôle financiers modérés; confidentialité ou anonymat des transactions financières) qui, bien entendu, existent aussi sur certaines places financières soumises à la réglementation nationale (onshore).

Les CFO doivent leur essor à la réglementation restrictive mise en place par de nombreux pays avancés dans les années 60 et 70. Elle inter-

disait la circulation des capitaux entre pays (sauf le financement du commerce extérieur), plafonnait les taux d'intérêt des banques, ou augmentait leurs frais de financement sur les marchés nationaux (en leur imposant la constitution de réserves obligatoires non rémunérées élevées, par exemple). Ces restrictions, qui souvent visaient à accroître le contrôle du gouvernement sur la politique monétaire, ont entraîné le transfert des dépôts et des emprunts vers des établissements moins réglementés, parmi lesquels les banques implantées dans des pays qui échappaient à ces mesures. Alors que les grandes multinationales et les établissements financiers délocalisaient leurs activités financières, naissait l'euromarché, qui a permis de libeller les opérations financières (dépôts, prêts et émissions d'obligations, de billets à ordre ou de billets de trésorerie) dans une monnaie autre que celle du pays où l'établissement est situé. Ces transactions, d'abord proposées par les places financières européennes (Londres surtout), se sont rapidement étendues aux centres offshore.

D'aucuns pensaient que l'activité des CFO se tasserait avec la libéralisation financière des pays industriels des années 80



financiers offshore

et 90. Or, ils se sont pour beaucoup adaptés à la concurrence accrue des grandes places financières onshore et représentent encore un volume substantiel des flux financiers internationaux. Les avantages qu'ils offrent, dont une fiscalité directe faible ou nulle, continuent de séduire les entreprises. Ils ont aussi développé leur savoir-faire, attiré des cadres et un personnel auxiliaire très compétents et se sont taillés des créneaux spécialisés dans certains services financiers ou des régions données (voir encadré 1). Cela dit, certains parmi les plus petits ne sont peut-être plus viables. Afin de parer aux risques qu'ils pourraient présenter pour la stabilité financière internationale, le FMI a lancé en 2000 un programme d'évaluation des CFO. La phase initiale, quasiment achevée, a recensé leurs forces et leurs faiblesses potentielles.

La communauté internationale doit-elle s'inquiéter?

Certains aspects des CFO risquent de compromettre la stabilité financière internationale. Leur survie dépendant de leur aptitude à attirer les opérations financières mondiales, la concurrence est vive. Elle est bénéfique quand elle concourt à l'innovation d'instruments et de produits financiers et réduit partout le coût des services financiers, mais inquiétante quand cette baisse des coûts tient au relâchement des normes de réglementation et de contrôle. Par ailleurs, les CFO offrant essentiellement leurs services à des non-résidents, les autorités des pays d'origine des opérateurs s'intéressent aux retombées de leurs transactions sur les économies nationales, surtout quand ces transactions s'effectuent en dehors de leur contrôle. De plus, l'absence de données fiables sur les opérations des CFO empêche toute analyse et complique l'évaluation du risque que ces centres font courir à la stabilité financière internationale.

Avec l'intégration croissante des marchés financiers mondiaux, les problèmes d'un établissement financier situé dans un CFO peuvent se propager rapidement. Prenons le cas d'une banque d'origine onshore qui opère (via une filiale, par exemple) dans un CFO. Si le centre ne régleme et ne contrôle pas correctement la filiale, celle-ci pourrait prendre davantage de risques que ne l'accepterait le contrôleur du pays d'origine. Si une part substantielle des risques de la banque est gérée offshore, la viabilité de l'entité entière pourrait être en péril, et encore plus celle du système financier du pays où la banque est domiciliée.

Le moyen le plus sûr de réduire les risques est de confier au contrôleur du pays d'origine le contrôle consolidé rigoureux de toutes les opérations de la banque et d'appliquer des normes de réglementation et de contrôle appropriées dans les CFO. Pour cela, les contrôleurs doivent disposer de renseignements sur les opérations internationales du groupe; le contrôle consolidé est inefficace quand la coopération et la communication avec les contrôleurs étrangers laissent à dési-

Encadré 1

Activités financières dans les CFO

Les opérations conduites dans les CFO couvrent de nombreux secteurs financiers (banque, assurance, valeurs) et quelques domaines non financiers (registres maritimes, par exemple). La plupart des CFO se spécialisent toutefois dans certains services financiers. Leurs principaux clients sont les sociétés multinationales et les particuliers fortunés.

Le secteur bancaire est dominant. La plupart des banques implantées dans les CFO sont des succursales ou filiales de banques internationales. Leur activité première consiste à recueillir des dépôts sur divers marchés et à les transmettre à leur établissement d'origine. La banque privée offre aux particuliers fortunés des services spécialisés de premier plan : gestion de biens, planification successorale, commerce de devises et régimes de retraite. Certaines proposent aussi des services non bancaires, comme les services de fiducie et de garde.

Des OPCVM (fonds communs de placement et fonds de couverture) sont aussi domiciliés dans les CFO, essentiellement pour des motifs fiscaux. Les opérations connexes (répartition des titres, distribution des fonds, gestion des actifs, administration des fonds, comptes de garde et postmarché) y sont également effectuées.

De nombreuses structures spécifiques, auxquelles les sociétés, financières et autres, ont de plus en plus recours, sont enregistrées dans les CFO. Les sociétés financières s'en servent aux fins de titrisation, les autres pour abaisser les frais liés à l'obtention de capitaux. Il est intéressant d'enregistrer ces structures dans les CFO en raison des avantages fiscaux qu'ils offrent et de leur réglementation souple.

Des opérations d'assurance — assurance-vie, réassurance (sociétés d'assurance qui assument en partie ou en totalité les risques d'autres compagnies d'assurance) et sociétés captives (compagnies d'assurance détenues par des entreprises d'un autre secteur et qui couvrent ces dernières) — sont aussi conduites dans certains CFO. Leurs régimes réglementaires et juridiques novateurs ont permis aux CFO d'attirer une bonne part du marché mondial de la réassurance. Bon nombre des compagnies d'assurance captives (parfois actives dans la réassurance) y sont aussi domiciliées.

Les CFO offrent aussi des services de protection des biens, notamment par l'établissement de fiducies. La gestion des actifs dans les CFO est motivée par divers facteurs : protection contre des banques ou monnaies fragiles; protection juridique supplémentaire contre les poursuites dans les pays d'origine; optimisation fiscale.

Toutes ces opérations, et d'autres, sont souvent exécutées au travers d'«International Business Companies» (IBC, ou sociétés exemptes) ou de fiducies. Les frais d'établissement d'une IBC sont minimes dans beaucoup de CFO, et leurs activités sont généralement exonérées d'impôts.

Conception et portée des évaluations

Le programme d'évaluations des CFO du FMI a été conçu comme un processus progressif, assez souple pour s'adapter aux conditions propres à différents pays. Une campagne de sensibilisation a eu lieu en août–septembre 2000, avant le début des évaluations; quasiment tous les CFO y ont pris part. Il était prévu que le programme commencerait par une autoévaluation de base, suivie d'une évaluation plus complète pilotée par le FMI.

Ordinairement, le FMI évalue la conformité de la réglementation et des systèmes de contrôle aux normes internationales en vigueur dans les secteurs de la banque, de l'assurance et de la bourse, s'ils sont développés, et mesure l'efficacité du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT). Le contrôle bancaire a été évalué à l'aune des principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace du Comité de Bâle, celui de l'assurance au regard des principes de base de l'Association internationale des contrôleurs d'assurance, et la réglementation des valeurs par rapport aux objectifs et principes de la réglementation des valeurs mobilières de l'Organisation internationale des commissions de valeurs.

En avril 2001, le Conseil d'administration du FMI a avalisé l'élaboration d'une méthode visant à améliorer l'évaluation des normes financières utilisables dans la lutte contre le blanchiment des capitaux et, par la suite, le financement du terrorisme. Depuis octobre 2002, les évaluations s'appuient sur la méthode approuvée par le Conseil, qui explique en détail comment mesurer l'application du régime LBC/FT à l'aune des normes internationales (les 40 + 8 recommandations du GAFI). La méthode ayant évolué, les évaluateurs en ont utilisé la dernière version.

Outre l'évaluation du respect des normes de réglementation et de contrôle, certains pays se sont aussi portés volontaires pour une évaluation plus complète des risques et vulnérabilités du système financier national.

rer. Le regroupement croissant du secteur financier a compliqué cet exercice, les établissements financiers intervenant toujours plus dans divers domaines de la finance internationale (banque, bourse et assurances). La coopération et l'échange d'informations sont généralement bien plus difficiles quand les autorités de contrôle de plusieurs pays et de secteurs différents sont impliquées. Il faudra donc veiller à la qualité des normes de contrôle appliquées dans les CFO.

Les délits financiers, comme le blanchiment des capitaux, risquent aussi de nuire à l'intégrité des marchés. Les CFO étant intégrés au système financier international, ils offrent un moyen de blanchir le produit de la criminalité. Le blanchiment est un problème international et, pour être efficaces, les normes internationales de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme doivent s'appliquer partout, surtout sur les grandes places financières. L'anonymat des

transactions, l'opacité des opérations des sociétés offshore et les protections juridiques qu'offrent certains CFO attirent les blanchisseurs. Quand un établissement financier est utilisé à cette fin, sa réputation peut en être ternie, de même que celle de ses partenaires commerciaux. Si un centre financier est jugé vulnérable au blanchiment, les investisseurs pourraient s'en détourner, et sa viabilité être menacée.

Mesures internationales

Plusieurs instances internationales, notamment le Forum de stabilité financière (FSF), le Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux (GAFI) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), se sont inquiétées du risque que pouvaient poser les CFO pour d'autres systèmes financiers. Dans son rapport d'avril 2000 à ce sujet, le FSF soulignait les risques que présentent pour les aspects prudeniels et l'intégrité des marchés certaines particularités des CFO qui empêchent le contrôleur du pays d'origine d'exercer une surveillance efficace et gênent la coopération, éléments nécessaires pour consolider la stabilité financière et combattre la fraude. En 2000, le GAFI a lancé une initiative pour identifier les pays ou territoires non coopératifs dans la lutte contre le blanchiment des capitaux. Son premier rapport (juin 2000) en a signalé 15, parmi lesquels 12 CFO, dont les dispositifs antiblanchiment présentent des failles critiques. Depuis lors, tous (sauf 3 CFO) ont rapidement et substantiellement remédié à ces déficiences et ont été rayés de la liste. L'OCDE a poursuivi son projet sur les «pratiques fiscales dommageables», qui concernent, notamment, les CFO. En 2000, elle a recensé 47 pays dotés de régimes fiscaux préférentiels potentiellement dommageables et en a répertorié 35 (CFO essentiellement) qui remplissent ses critères de définition d'un paradis fiscal. En 2002, elle a publié une liste de 7 paradis fiscaux non coopératifs, dont 6 CFO; quelque 30 autres CFO se sont engagés à améliorer la transparence et l'échange d'informations.

Le FMI a considérablement intensifié sa surveillance des systèmes financiers ces dernières années afin de détecter les vulnérabilités potentielles, y compris celles dérivant des carences des systèmes de réglementation et de contrôle. Traditionnellement, le FMI suit les politiques économiques de ses pays membres dans le cadre de son dispositif de surveillance et, si certains CFO sont membres, beaucoup ne le sont pas, ou sont rattachés à des membres, et ne sont donc pas assujettis à cette surveillance. En 2000, étant donné que le FMI a pour mission de promouvoir la stabilité financière, son Conseil d'administration a examiné le rôle de l'institution dans les CFO. Le Conseil a alors noté qu'il existait peu de données matérielles sur les risques que les CFO font courir au système financier international, mais a relevé par ailleurs que, lorsque les normes de contrôle sont inappropriées et que l'absence de données fiables sur les activités des CFO empêche toute analyse exhaustive des risques, la stabilité financière peut être compromise. Le FMI a donc élaboré le programme d'évaluation des CFO, qui comporte deux volets : le contrôle financier, comprenant les évaluations (voir encadré 2), et l'assistance technique et les statistiques.

Le programme a suscité des réactions très favorables et les autorités concernées y ont pleinement coopéré et participé. De ce fait, 33 des 44 pays contactés au début du programme ont accueilli une équipe d'experts pilotée par le FMI à la fin de juin. Le nombre d'évaluations a progressé de 9 en 2001 à 22 en 2002. Onze autres pays ont accueilli, ou vont le faire, des équipes d'évaluation et d'assistance technique conduites par le FMI en 2003. À ce jour, 12 rapports d'évaluation ont été publiés (disponibles sur le site du FMI) avec l'accord des autorités. La plupart des pays ont dit souhaiter publier leurs rapports, mais le délai entre le début de l'évaluation et la rédaction finale est inévitable en raison du processus d'examen interne et de la possibilité pour les autorités de communiquer leurs observations à différentes étapes.

Les évaluations ont défini deux groupes distincts : les plus gros centres, dotés de systèmes de contrôle comparables à ceux des pays onshore avancés; et les pays petits et pauvres, où la surveillance est bien moindre. Pour sauvegarder leur réputation et protéger leur créneau d'activité, les grands pays ont axé leurs efforts sur la surveillance des opérations internationales, vitales pour leurs centres. Les conclusions suivantes se dégagent pour chaque domaine :

- **Secteur bancaire.** Globalement, l'application des normes de contrôle internationales était appropriée à la nature des opérations, dans les grands centres surtout. Des carences ont toutefois été détectées en termes de contrôle sur place et sur pièces, et de contrôle des risques de crédit, de marché et de pays. Mais comme ces banques réalisent peu d'opérations de crédit de détail, ces déficiences ont été jugées moins gênantes. Cela dit, comme elles pourraient élargir leur portefeuille de prêts, il conviendrait de prêter davantage attention au contrôle des risques à l'avenir.

- **Assurances.** À l'instar des pays onshore, le respect des normes de contrôle y était moins rigoureux que dans le secteur bancaire. Le contrôle sur place et sur pièces est généralement insuffisant, de même que les dispositifs de contrôle interne.

- **Valeurs.** Le respect des principes réglementaires était généralement conforme aux normes internationales. Le FMI a évalué ce secteur dans beaucoup moins de pays (surtout dans les grands centres), car il est relativement réduit dans de nombreux CFO. La plupart des déficiences concernaient la coopération avec les contrôleurs étrangers et l'échange d'informations.

- **Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT).** La plupart des pays disposaient de quelques mécanismes de LBC/FT, et beaucoup s'efforçaient de les développer et de les renforcer. Quelques défauts fondamentaux y ont toutefois été décelés : non-ratification et non-application des accords internationaux, médiocrité des mesures d'identification des clients, incapacité d'engager des programmes antiblanchiment performants dans tous les établissements contrôlés.

En somme, il faut renforcer le contrôle sur place et sur pièces, développer l'échange d'informations et la coopération intersectorielle et internationale, améliorer la surveil-

lance dans le secteur des assurances et consolider l'ensemble des systèmes de LBC/FT.

Les évaluations ont souligné qu'il existe un minimum de normes réglementaires que tous les pays doivent respecter. Pendant les évaluations, beaucoup de CFO ont perfectionné leurs dispositifs de réglementation et de contrôle (ils ont, par exemple, promulgué de nouvelles lois et créé des cellules de renseignement financier pour lutter contre le blanchiment de capitaux), tandis que d'autres ont appris à mieux contrôler leurs établissements. Grâce aux évaluations, les autorités ont parfois compris que, si leur économie peut tirer profit d'un centre financier, elles doivent investir substantiellement pour établir un mécanisme de contrôle minimum conforme aux normes internationales.

Avec l'intégration croissante des marchés financiers mondiaux, les problèmes d'un établissement financier situé dans un centre financier offshore peuvent se propager rapidement.

Les pays doivent donc peser les avantages et les inconvénients associés à l'établissement de centres offshore.

Dans le cadre du programme d'évaluation, le FMI a offert une assistance technique à plusieurs CFO, les aidant à perfectionner et à appliquer leurs lois en matière de contrôle, à fermer leurs banques écrans (banques autorisées dans un CFO, non affiliées à un groupe financier contrôlé et dont la direction réside ailleurs) et à élaborer des programmes de réforme. Les informations sur les investissements de portefeuille internationaux des CFO se sont étoffées grâce à la participation croissante de ces derniers à l'enquête coordonnée du FMI sur les investissements de portefeuille (voir le site <http://www.imf.org/external/np/sta/pi/cpis/htm>).

L'avenir

La phase liminaire a permis d'obtenir de plus amples renseignements sur les activités et les mécanismes financiers des CFO, et d'améliorer la transparence des dispositifs de surveillance en encourageant la discipline du marché et la coopération et en renforçant les mécanismes de surveillance prudentielle dans le monde entier. Des évaluations régulières vérifieront que les pays bien gérés entretiennent des dispositifs de contrôle solides et, conjuguées avec l'apport d'assistance technique, aideront les centres mal gérés à améliorer les leurs. ■

Salim M. Darbar est économiste, R. Barry Johnston, Directeur adjoint, et Mary G. Zephirin, économiste principale au Département des systèmes monétaires et financiers du FMI.