

Banquiers à la plage

Maria Gonzalez et Alfred Schipke

Quand les capitaux placés dans les centres financiers extraterritoriaux sont bien gérés, ils peuvent contribuer à la croissance économique

LES CENTRES FINANCIERS extraterritoriaux (CFE) — qui se spécialisent dans l'offre de services financiers à des sociétés et personnes non résidentes en l'échange d'une faible fiscalité, de la stabilité et de la confidentialité — sont examinés à la loupe, qu'ils le veuillent ou non.

Les pays hôtes considèrent ces activités comme une source de croissance et un moyen légitime de diversification. Pour d'autres, ils symbolisent les graves problèmes, notamment la fraude fiscale et le blanchiment de l'argent, causés par le manque de transparence et de règles lié à une mondialisation sans entraves. C'est pourquoi plusieurs organismes internationaux, dont le Conseil de stabilité financière (CSF), le Groupe d'action financière (GAFI) et le Forum mondial/Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) ont lancé ou réactivé des initiatives pour renforcer le cadre fiscal et réglementaire des CFE.

Une grande portée

De nombreux CFE attirent d'abondants capitaux étrangers et leur secteur financier dépasse souvent la dimension de l'économie locale. Ils offrent une gamme de services financiers,

allant de la banque et de l'assurance jusqu'aux véhicules d'investissements structurés (SIV) qui ont été au centre de la crise économique et financière mondiale de 2008–09 (encadré 1; Lane et Milesi-Ferretti, 2010; Hines, 2010).

Les CFE sont en concurrence avec les établissements territoriaux. D'une part, pour attirer des clients, ils offrent des montages à fiscalité faible ou nulle qui séduisent les entreprises désireuses d'alléger leurs impôts. Cette concurrence fiscale peut améliorer dans une certaine mesure la répartition des ressources. Elle s'appuie parfois sur des conventions fiscales internationales. D'autre part, les CFE sont compétitifs parce qu'ils opèrent souvent dans le cadre de règles et de contrôles financiers relativement lâches mis en place par les pays hôtes. Cela abaisse les coûts d'exploitation, mais n'est pas toujours pleinement conforme à la meilleure pratique internationale.

L'existence de règles de confidentialité ainsi que de faibles dispositifs juridiques et administratifs — qui permettent implicitement aux investisseurs de ne pas divulguer leur identité — attire aussi ceux qui cherchent délibérément à pratiquer la fraude fiscale et le

blanchiment de l'argent, ce que réprouve vivement la communauté internationale.

Grâce à leurs atouts financiers et fiscaux, les CFE reçoivent une part élevée et croissante des flux financiers mondiaux. À la fin de 2009, 40 pays et territoires d'accueil (Rose et Spiegel, 2007) détenaient des avoirs et des engagements de quelque 5.000 milliards de dollars (graphique 1). À titre de comparaison, les États-Unis, l'Allemagne et la France en détenaient ensemble 8.000 milliards de dollars.

Les CFE sont présents à peu près partout, mais ceux des Caraïbes représentent plus de la moitié de leurs opérations. Au sein de cette région, les plus grands se trouvent dans des territoires non souverains, en particulier les Îles Caïmans, territoire britannique d'outre-mer (graphique 2).

Respecter les règles

Depuis longtemps, en raison du volume des flux qu'ils gèrent, les CFE attire l'attention sur leurs activités. C'est pourquoi la communauté internationale — par le biais du Forum mondial/OCDE, du CSF ou du GAFI — a augmenté la pression en prenant des mesures pour qu'ils respectent mieux ses normes. Depuis la fin des années 80, elle insiste pour qu'ils adoptent des règles prudentielles et de contrôle de plus en plus strictes, empêchent le blanchiment de l'argent et limitent les possibilités de fraude et d'optimisation fiscales.

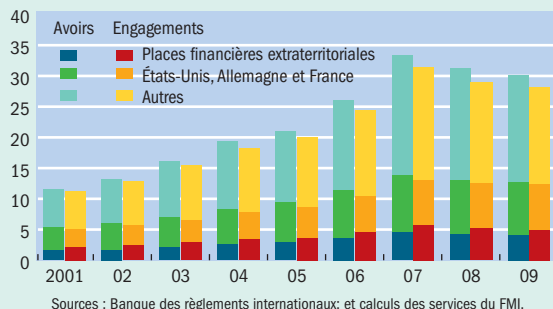
La crise mondiale de 2008–09 a relancé le débat sur les CFE, l'idée étant qu'ils doivent aussi respecter les règles. Les autorités ayant davantage conscience que les failles réglementaires peuvent compromettre la stabilité financière mondiale, on s'efforce d'amener les CFE à accepter les normes internationales. De même qu'il y a des fraudes de type Ponzi dans les pays du G-20 (comme le scandale Madoff en 2008), il y a aussi des cas emblématiques d'escroquerie financière dans les CFE (comme celle d'Allen Stanford, responsable de la faillite de la

Graphique 1

Un poids croissant

Les CFE détiennent une part croissante des avoirs et engagements mondiaux.

(en milliers de milliards de dollars)



Bank of Antigua au début de 2009) qui font mieux comprendre la nécessité de renforcer la réglementation applicable. De plus, les responsables des économies avancées tentent de remédier à leurs problèmes budgétaires croissants en supprimant les lacunes de la législation qui facilitent la fraude fiscale, dont plusieurs mécanismes reposant sur les CFE (encadré 2).

On peut classer en quatre catégories les initiatives mondiales actuelles :

réduction de la fraude fiscale délibérée, sous l'égide du Forum mondial pour la transparence et l'échange de renseignements ainsi que de l'OCDE;

limitation de l'évasion fiscale légale, dont la tentative, guidée par certaines économies avancées (le G-20) et l'OCDE, d'harmoniser la fiscalité des sociétés;

élimination des failles de la réglementation des établissements financiers, sous l'impulsion du CSF;

Encadré 1

À votre service

Les centres financiers extraterritoriaux (CFE) proposent un ensemble de services financiers.

Opérations bancaires internationales : Dans les pays politiquement ou économiquement instables, les personnes physiques et les sociétés protègent leurs actifs en les plaçant à l'étranger et en se soustrayant ainsi aux contrôles.

Services liés au siège social : Pour certaines catégories d'entreprises, il est juridiquement et fiscalement avantageux de se faire enregistrer dans un CFE. Selon les autorités américaines (U.S. Government Accountability Office, 2008), quelques 732 sociétés cotées aux États-Unis, dont Coca-cola, Oracle et Seagate Technology, ont déclaré à la Commission boursière (SEC) être enregistrées dans les Îles Caïmans. Certaines entreprises établissent leur siège social dans un CFE, tandis que leurs activités dans le territoire d'origine sont effectuées par des filiales du siège social extraterritorial.

Investissement direct étranger : Il joue un rôle important dans l'organisation interne des firmes multinationales. Ainsi, la gestion financière et de trésorerie fait généralement intervenir les filiales extraterritoriales qui sont chargées de certaines

opérations, comme les nouvelles acquisitions ou les fusions, ou permettent de financer les investissements directs à l'étranger par endettement plutôt que par les capitaux propres.

Finance structurée : Avant la crise économique de 2008–09, nombre de banques et de fonds spéculatifs se servaient des CFE pour effectuer des activités «hors bilan» au moyen, par exemple, de «véhicules ad hoc» ou d'investissements structurés. Ces instruments se finançaient généralement sur les marchés de capitaux du pays d'origine et y achetaient des actifs.

Assurance : Une entreprise commerciale a le droit de créer une compagnie d'assurance dans un CFE, afin de gérer des risques et de diminuer ses impôts; les compagnies d'assurance sont elles-mêmes en droit de créer une société extraterritoriale chargée de réassurer certains risques ainsi que de réduire leurs obligations de réserves et de fonds propres.

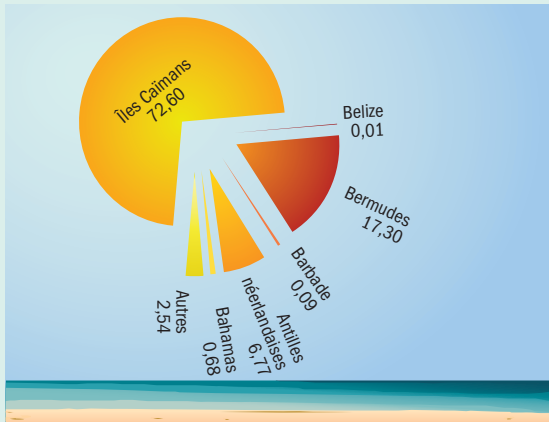
Dispositifs de placement collectif : Les CFE ont participé aux activités des fonds spéculatifs en accueillant des fonds de financement qui collectent les capitaux versés par les clients, lesquels sont ensuite gérés par des fonds «mères» dans le territoire d'origine. En outre, il arrive que des fonds de financement à effet de levier empruntent auprès de banques extraterritoriales et territoriales.

Graphique 2

Une place au soleil

Une grande partie des CFE se trouve aux Caraïbes, près des trois quarts des flux financiers allant aux Îles Caïmans.

(pourcentage du total des engagements de portefeuille des CFE des Caraïbes en 2009)



Source : FMI, enquête coordonnée sur les investissements de portefeuille.

renforcement de la lutte contre le blanchiment de l'argent et le financement du terrorisme, dirigé par le GAFI avec l'appui du FMI.

Ces initiatives ont beaucoup d'objectifs communs — comme le respect des normes réglementaires et de la transparence —, mais aussi d'éventuels inconvénients économiques pour les CFE. Ainsi, la réduction des opérations financières pourrait y réduire les recettes publiques, l'emploi et la croissance, et ce pour deux raisons. D'abord, l'actualisation des règles pourrait empêcher les CFE d'offrir la confidentialité ou des services peu coûteux. Les changements qui auraient l'avantage incontestable d'améliorer les normes et de réduire les activités illégales dans les CFE pourraient donc aussi faire fuir des activités légitimes. Ensuite, le discrédit risque de s'étendre même aux CFE qui s'efforcent de respecter les règles internationales et d'attirer des activités légitimes. Les autorités d'accueil craignent que ces risques ne soient aggravés par les mesures prises à l'échelle mondiale contre ce secteur, par exemple les listes noire ou

Encadré 2

Échapper au fisc

Une société peut échapper à l'impôt en créant une filiale dans un territoire à fiscalité réduite, par exemple un centre financier extraterritorial, et en lui faisant faire des opérations avec le siège social. Cela peut aboutir à transférer le bénéfice — habituellement imposable — dans le territoire à fiscalité réduite.

Les fraudeurs utilisent les paradis fiscaux de trois façons :

Dissimulation de revenus. On encaisse des revenus en numéraire ou sous une autre forme non détectable, puis on les dépose sur un compte dans un paradis fiscal (ou on demande au débiteur de déposer directement les fonds sur un compte extraterritorial) sans les déclarer dans le pays d'origine.

Dissimulation de revenus d'investissement. On dépose des fonds d'origine légale dans un compte extraterritorial, mais sans déclarer les intérêts ou les autres revenus que l'on en tire.

Délocalisation d'un revenu imposable. On crée une société dans un paradis fiscal et on la rémunère en contrepartie de services fictifs ou d'achats effectués à un prix excessif — pratique du prix de transfert exagéré — pour délocaliser le revenu imposable dans le paradis fiscal.

grise de conformité aux normes internationales (pratiques de «stigmatisation») ou l'application de sanctions.

Par ailleurs, l'offensive internationale contre les aspects préoccupants des CFE — certes indispensable à la stabilité financière et budgétaire mondiale — prend de l'ampleur au moment où certains petits territoires d'accueil souffrent encore de la crise financière de 2008–09 et ont des perspectives économiques plus sombres. Ainsi, à cause de la faiblesse de la reprise en Europe et aux États-Unis, gros clients des CFE, le tourisme — essentiel pour la plupart d'entre eux — décline et beaucoup de pays dont c'était l'activité principale cherchent de nouvelles sources de croissance. Or, les CFE continuent à considérer la prestation de services financiers comme une solution de rechange.

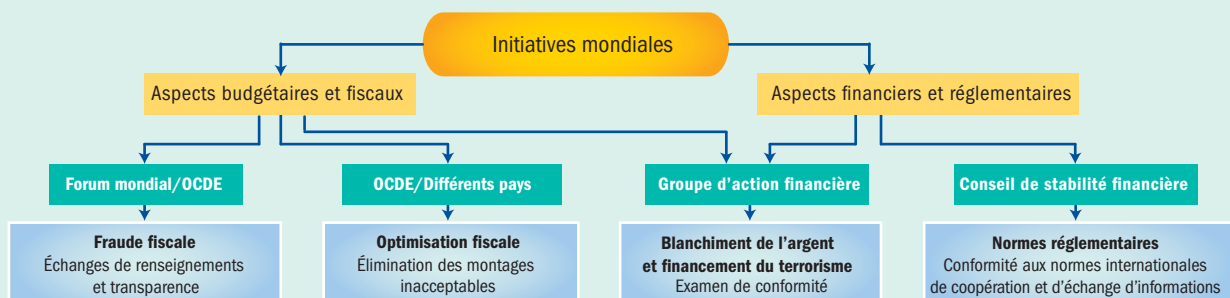
Avantages annexes

Une hausse des entrées de capitaux dans les CFE peut accélérer la croissance des pays hôtes et apporte aussi d'autres avantages,

Graphique 3

Diviser pour conquérir

Les institutions internationales partagent la responsabilité de faire respecter les normes par les CFE.



sous forme de recettes budgétaires et d'emplois. Les établissements «offshore» paient parfois des impôts et des droits, par exemple au titre de l'enregistrement et du renouvellement des licences d'exploitation, qui alimentent les finances publiques, mais de façon très variable selon les pays d'accueil, lesquels

Nos recherches confirment qu'une hausse des entrées de capitaux dans les CFE favorise légèrement la croissance du pays hôte.

renoncent souvent à ces prélèvements pour attirer les CFE. Plus importantes sont les possibilités directes d'emploi de la main-d'œuvre locale et les répercussions sur d'autres secteurs, par exemple le tourisme et les infrastructures — les CFE exigent souvent une modernisation des télécommunications et des transports.

Nos recherches confirment qu'une hausse des entrées de capitaux dans les CFE favorise légèrement la croissance du pays hôte (Gonzalez *et al.*, à paraître). Le fait que l'OCDE le classe ou non comme paradis fiscal ne change pas le résultat.

Les capitaux aiment les règles

Les normes réglementaires ont un effet positif sur les entrées de capitaux. On a des preuves que les pays/territoires appliquant des règles strictes (mesurées par les indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale) ont reçu plus d'investissements de portefeuille de 2000 à 2008. Les pays désireux d'intégrer des activités extraterritoriales à leur stratégie de développement ont donc intérêt à adopter des normes rigoureuses. Être un paradis fiscal ne suffit pas à garantir des entrées de fonds; des règles inspirant la confiance sont un facteur essentiel.

Les pays/territoires qui ne respectent pas les normes internationales (en particulier ceux qui ont été épinglés par le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements de l'OCDE, qui s'intéresse à la disponibilité, l'obtention et l'échange de renseignements) ont moins bien réussi à attirer des fonds en 2008–09. Initialement, il était demandé aux CFE de signer au moins douze conventions fiscales bilatérales les engageant à échanger des informations fiscales. Il s'avère que les pays figurant sur les listes noire ou grise établies au niveau mondial ont, par exemple, attiré une moindre part des flux de capitaux que les pays en conformité ou inscrits sur la liste blanche (encadré 3). Autrement dit, les CFE qui n'ont pas attendu pour aligner leurs lois et règlements sur les normes internationales ont bénéficié de leur bonne réputation.

De nombreux pays ou territoires qui accueillent des CFE s'efforcent de démontrer leur attachement aux normes internationales résultant des initiatives en cours. Alors que beaucoup de pays/territoires des Caraïbes figuraient initialement sur les listes noire ou grise, tous sauf un avaient signé en mai 2011 les douze conventions fiscales d'échange de renseignements exi-

Encadré 3

Noir et blanc

Pour développer le respect des normes financières internationales, le Forum mondial/OCDE a recouru en 2009 à la «stigmatisation», qui consiste à classer les pays en fonction de leur conformité aux normes fiscales internationalement agréées. Si un pays était jugé en règle, il était placé sur une liste blanche. Un pays qui s'était engagé à respecter les normes sans l'avoir encore fait se retrouvait sur une liste grise. Les pays qui ne s'étaient même pas engagés à suivre les normes étaient mis sur une liste noire. Après la publication des listes, les pays pouvaient passer de la grise à la blanche en signant au moins douze conventions fiscales d'échange de renseignements avec d'autres pays ou juridictions. Le GAFI et le CSF pourraient avoir recours à cette méthode à l'avenir.

gées par l'OCDE/le Forum mondial pour être placé sur la liste blanche. Les CFE s'efforcent aussi de se mettre en conformité dans d'autres domaines.

Ils pourraient envisager de s'élever dans la chaîne de valeur, en se spécialisant dans certaines compétences, pour retenir ou même augmenter les entrées de fonds et leurs avantages économiques. Parallèlement, les pays et territoires ayant des activités de CFE significatives ou croissantes devraient respecter sans attendre les normes internationales. La conformité à des règles de plus en plus strictes étant onéreuse, les pays/territoires voudront peut-être évaluer les avantages et coûts de la prestation de services par des CFE. Les plus petits et les moins bien dotés pourraient souhaiter bénéficier d'économies d'échelle en collaborant ou en créant ensemble une entité régionale chargée de donner des informations exactes sur l'évolution mondiale des normes et de dispenser une aide technique. ■

Maria González est Représentante résidente du FMI auprès de l'Argentine et de l'Uruguay; Alfred Schipke est chef de division au Département Hémisphère occidental du FMI.

Bibliographie :

- Banque mondiale, *Worldwide Governance Indicators* (Washington).
- Gonzalez, M., U. Khosa, P. Liu, A. Schipke, and N. Thacker, *forthcoming*, *Offshore Financial Centers: Opportunities and Challenges for the Caribbean*, *IMF Working Paper* (Washington: International Monetary Fund).
- Government Accountability Office (GAO), 2008, "Cayman Islands: Business and Tax Advantages Attract U.S. Persons and Enforcement Challenges Exist," *Report to the Chairman and Ranking Member, Committee on Finance, U.S. Senate* (Washington).
- Hines, James R., Jr., 2010, "Treasure Islands," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 24, No. 4, p. 103–26.
- Lane, Philip, and Gian Maria Milesi-Ferretti, 2010, "Cross-Border Investment in Small International Financial Centers," *IMF Working Paper 10/38* (Washington: International Monetary Fund).
- Rose, Andrew K., and Mark M. Spiegel, 2007, "Offshore Financial Centres: Parasites or Symbionts?" *Economic Journal*, Vol. 117, No. 523, p. 1310–35.