

CENTRE D'ÉTUDE DE LA VIE POLITIQUE FRANÇAISE

CEVIPOF-CNRS

NOTE DE SYNTHÈSE

**EMERGENCE DU PROBLÈME  
DES "PLACES OFF SHORE"  
ET MOBILISATION INTERNATIONALE**

**Pierre LASCOUMES**, CEVIPOF-CNRS

**Thierry GODEFROY**, CESDIP-CNRS

Contributions de :

**Jean CARTIER-BRESSON**, professeur à l'Université de Reims

**Michaël LEVI**, professeur à l'Université de Cardiff

En collaboration avec :

Christophe CHAPOT, démographe

Marie COTIN, doctorante en sciences politiques

Recherche réalisée avec le soutien de  
la COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES  
et du GIP MISSION DE RECHERCHE DROIT ET JUSTICE

Paris, Novembre 2002

La question des "places offshore" a acquis au cours des dernières années une visibilité croissante dans les débats nationaux et internationaux. A la fin du printemps 2000 trois organismes internationaux - OCDE, GAFI, FSF - ont publié des listes de ces territoires, appelant au renforcement de l'action internationale. En France, la loi sur les nouvelles régulations économiques (examinée à la fin de l'année 2000 et au début de 2001) a introduit de nouveaux dispositifs spécifiques les concernant et une mission d'enquête parlementaire après s'être penchée pendant plus de deux ans sur ces questions a achevé ses travaux en avril 2002. Enfin, à la suite des attentats de septembre 2001 et de la lutte contre le terrorisme, le GAFI et le FMI ont reçu mandats de renforcer les contrôles sur les circuits financiers clandestins passant par ces places.

Cette émergence apparemment soudaine du problème et l'unanimité de la mobilisation dissimulent en fait de multiples recompositions et ambiguïtés. Au départ, c'est à dire depuis l'entre deux guerres, la question de la régulation des relations avec les places *Offshore* est essentiellement posée en termes fiscaux et douaniers. Il faut attendre le milieu des années quatre-vingt pour que la lutte contre les trafics de drogue et le crime organisé conduise à envisager différemment le problème. Nous montrons cependant que l'enjeu est plus composite et qu'il combine quatre dimensions interdépendantes : privilèges fiscaux, refuge de « l'argent sale », risque de déstabilisation financière et obstacles à la coopération judiciaire.

Toute fois, la mobilisation de chaque organisme traite l'enjeu sous un jour spécifique : pratique fiscale dommageable, lutte contre le crime organisé, stabilité monétaire et financière. Mais ces approches vont être en partie agrégées autour de la formulation d'un problème d'apparence consensuelle qui reste cependant hétérogène.

Cette actualité et cette unanimité apparente méritent quelques interrogations, c'est le point de départ de notre recherche. Nous nous sommes attachés à rendre compte des débats qui ont accompagné le mouvement de normalisation des *offshore* entrepris depuis une décennie. Notre travail est centré sur les approches développées simultanément par trois grands organismes internationaux : l'OCDE, le GAFI, le FSF. L'action de ces organismes fournit un exemple (décliné en trois modalités) d'un effort de régulation internationale basé sur une méthodologie originale du *naming and shaming* (désigner et blâmer). Chacune d'elle a souligné à sa façon l'importance des pratiques de confidentialité et les difficultés d'accès aux informations observables dans ces places, ardemment défendues voire revendiquées. Les préoccupations liées aux techniques de blanchiment des produits

de la fraude ont été un révélateur des enjeux spécifiques qu'ils entendent traiter. C'est surtout vrai pour le GAFI, et secondairement pour l'OCDE (fraude fiscale) et le FSF (risque financier). Enfin, ces organismes ayant mené à bout leur travail d'investigation, de classement et une première étape de publicisation des résultats, on peut également s'interroger sur le sens et la portée de cette action internationale en termes de mise en place d'action de coopération, et de possibilités de réaction structurée face aux pratiques des places qui refusent de coopérer.

Travailler de façon comparative ces matériaux nous a permis d'approfondir trois questions :

- Tout d'abord quelles sont les activités de catégorisation (délimitation, définition, agrégation) qui ont permis à chaque instance de définir son objet d'intervention « les places offshore » ? Quels sont les critères d'identification élaborés par chaque organisme ? Qu'est-ce qu'une place offshore pour l'OCDE, le GAFI et le FSF ? En quoi ces constructions se ressemblent-elles ou sur quoi se différencient-elles ?
- Ensuite, comment ont été choisies et légitimées les tactiques de publication de liste et le « naming and shaming » à visée stigmatisante sur lesquelles elles débouchent ? Une telle démarche exigeant une participation directe des autorités des places concernées (auto-évaluation, contrôle sur place) comment a été conduite la procédure et quel est le degré de consensus que chacune a réussi à construire ?
- Enfin, en termes de résultat comment peut-on apprécier les résultats auxquels ces procédures sont parvenues ? Ont-elles suscité des coopérations effectives et jusqu'à quel degré ? Ou bien ces organismes se contentent-ils de mesures formelles de la part des places Offshore, afin d'une part de montrer un certain niveau d'efficacité de leur propre action et d'autre part d'effectuer un tri entre les *Offshores* fréquentables et celles qui ne le seraient pas, indépendamment des pratiques réelles ? Nous envisageons également les mesures de rétorsion que les grands organismes envisagent. Est-il vraiment possible de réaliser, comme ils le laissent entendre, des cordons sanitaires financiers empêchant les transactions avec des juridictions non vertueuses, jusqu'à ce qu'elles adoptent de nouvelles réglementations ? Cette menace est-elle compatible avec les principes de libre circulation des capitaux toujours revendiquée par la très grande majorité des économistes occidentaux ?

En chapitre préliminaire, nous présentons les grandes lignes de l'évolution de la construction publique de cet enjeu tel qu'il se dégage de la presse et des premières publications sur le sujet. Puis après avoir analysé la mobilisation des trois grands organismes présentés ci-dessus nous avons donné un premier aperçu des effets et de la traduction de ces actions dans deux pays européens, la France et la Grande Bretagne. Enfin, nous nous sommes interrogés sur l'impact de ces débats et mesures nouvelles sur les acteurs bancaires et financiers. Nous avons réalisés une dizaine d'entretiens avec des responsables professionnels en charge de ces questions.

\* \* \*

### **Analyse de Presse : de l'anecdote à la dramatisation.**

La constitution des places offshores comme enjeu politique et d'action internationale est récente. Pendant longtemps (1945-1975) ce sont des images en termes d'exotisme fiscal qui dominent. Les informations et les débats deviennent plus techniques à l'occasion des difficultés d'élaboration des accords internationaux en matière fiscale, dans un contexte de fort développement du commerce international (1975-1995). Enfin, la période récente est marquée par une publicisation croissante des désordres internationaux causés par les ressources offertes pour le blanchiment des capitaux d'origine illicite (crime organisé, corruption) (1995-2002). Après un pic de dramatisation et d'appel à la mise à l'index internationale, corrélatif à la publication des premières listes, le premier effet de scandale semble aujourd'hui s'atténuer et être relayé par les préoccupations de la lutte contre le terrorisme.

### **OCDE, la dimension fiscale : de l'évasion fiscale à la concurrence dommageable.**

C'est sous l'angle fiscal, celui des opportunités offertes par certains Etats à l'évasion et à la fraude que la question des places offshore est posée à partir des travaux de la SDN en 1924. Mais après la deuxième guerre mondiale, l'enjeu prend une importance croissante dans le cadre de l'intensification des échanges commerciaux et financiers. On passe alors du problème de l'évasion de la fiscalité des patrimoines individuels, à celui des atteintes aux règles de concurrence et aux pertes de ressources au détriment des grands Etats. L'harmonisation des règles est d'autant plus difficile que la plupart de ces pays ont mis en place des systèmes fiscaux dérogatoires permettant de soutenir leurs champions nationaux (Foreign sales corporations aux USA) et dans certains cas d'attirer ceux des autres (fiscalité des entreprises allégée aux Pays Bas). Aujourd'hui l'Union

européenne est conduite à poser publiquement le problème des échanges d'information fiscale entre Etats membres afin de s'appliquer à eux-même ce qu'ils souhaitent obtenir des autres.

### **GAFI, de la chasse aux refuges du blanchiment à une normalisation formelle**

Le GAFI est parvenu à élaborer une démarche de normalisation originale basée sur cinq techniques complémentaires : la définition d'une grille de critères (basée sur 40 recommandations), l'examen réciproque, la publication de rapports, l'identification de pays déviants et l'adoption de contre-mesures. Cette méthode s'impose aujourd'hui comme modèle, en particulier à travers la généralisation des usages de la technique du « naming and shaming ». Le G7, en particulier celui de Gênes en 2001 s'est attaché à donner une valeur de modèle général à ce type de démarche en invitant par exemple le FMI et la Banque mondiale à prendre en compte la question du blanchiment dans leur procédure d'évaluation et à faire des 40R du GAFI une norme internationale. De même, depuis octobre 2001 la lutte contre le financement du terrorisme reprend une démarche de même type. Des critères d'évaluation ont été élaborés au nombre de huit, un exercice d'examen mutuel est engagé et il est envisagé de dresser une liste des Etats Non Coopératifs en ce domaine.

Cependant au niveau des effets, les résultats demeurent flous. Si l'adoption de mesures formelles permet à certains pays de sortir des listes, cela ne garantit en rien l'évolution des pratiques lorsque les Etats n'assurent qu'une mise en œuvre de surface. Reste également intact le problème des pays et territoires marginaux rétifs. Ces « non coopératifs » assument seuls le rôle de bouc émissaire de la réprobation internationale.

### **FSF, des crises financières aux règles prudentielles**

Avec les crises qui secouent le système financier international au milieu des années 1990, l'importance prise par les places offshore dans les transactions financières et leur système de régulation souple en font de bons candidats au rôle de boucs émissaires. Leur contribution à l'architecture financière mondiale semble d'autant plus mal venue que la libéralisation des marchés financiers paraît ne plus justifier leur existence autrement que comme le refuge d'un « capitalisme de coquins » comme l'estime alors le Directeur du FMI. Les grandes institutions financières internationales (FMI, Banque mondiale, Comité de Bâle...) se mobilisent. Une nouvelle instance est créée, le FSF, dédiée spécifiquement aux questions de stabilité financière dont la première manifestation est la publication d'un rapport sur les centres financiers offshore accompagné d'une liste.

Les activités financières qui prennent place dans les offshore sont-elles plus ou moins risquées et déstabilisantes pour le système financier international que celles qui se déroulent sur les places onshore ?

Bizarrement les réponses de l'analyse économique demeurent floues. Même si elles sont des lieux possibles de transmission (et non à l'origine des crises de liquidité), rien ne prouve que ce sont des lieux privilégiés de la contagion. Leur responsabilité dans les crises semble inférieure à d'autres données plus structurelles comme les fonds spéculatifs, les politiques de change, l'endettement public... Les places offshore ne sont finalement qu'une partie du puzzle de l'instabilité financière actuelle, et pas la plus importante. D'un point de vue économique, la question de leur contrôle se pose d'une manière moins manichéenne. Ces places ne sont pas le côté noir de la finance internationale mais des lieux complémentaires des places financières onshore.

### **France, la mobilisation des politiques**

La situation française se caractérise par le déplacement du problème des questions fiscales à celles du blanchiment et la substitution des acteurs politiques aux techniciens de la fiscalité. Celui-ci a-t-il permis d'obtenir des résultats plus importants ? On peut reprendre l'expression utilisée par les parlementaires V. Peillon et A. Montebourg dans leur rapport sur « La lutte contre le blanchiment des capitaux en France », disant qu'il s'agit bien d' « *un combat à poursuivre* » et que le bilan qui peut être dressé est bien « *en demie teinte* ». En effet, la politique suivie s'est voulue volontariste, mais elle s'est souvent satisfait de symboles (du « sommet de l'Arche » en 1989, au décret contre Nauru). Comme l'indique un professionnel représentatif du milieu bancaire : « *il y a dans tout cela une dimension incantatoire* ». La commission bancaire est restée bien discrète dans la formulation de règles de bonnes pratiques en ce qui concerne la supervision par les établissements français de leurs succursales dans les pays et territoires offshore listés ; et à plus forte raison pour la régulation des échanges avec ces places financières. Entre autres, les relations avec Monaco demeurent fortement problématiques, alors que les établissements de crédit de la Principauté sont en théorie tenus par la réglementation bancaire française et que leurs activités sont sous le contrôle de la commission bancaire qui peut même effectuer des vérifications sur pièces. Cette situation nous paraît exemplaire d'une des limites majeures de la mobilisation actuelle à propos des places et territoires offshore : on peut obtenir avec quelques efforts des « législations de papier », mais une supervision qui reste au seul niveau formel (même quand elle dispose de pouvoirs institués) parvient difficilement à modifier l'ordinaire des pratiques locales. Dans un tel contexte, faut-il vraiment clouer Nauru au pilori du Journal officiel... ?

## **Grande Bretagne, l'ignorance bienveillante**

La question des offshore est posée en termes différents de la situation française. La Grande-Bretagne comportait dans son empire de nombreux territoires extérieurs qu'elle n'a pas voulu, à la différence de la France, intégrer à sa juridiction. On constate aujourd'hui un écart très important entre d'un côté l'importance des territoires dépendants, « Crown Dependencies » et « Overseas Territories » et d'un autre côté, la faible problématisation tant économique que politique de ces questions. En tant que pays revendiquant fortement ses principes libéraux, la pratique d'une fiscalité adoucie ne constitue pas un enjeu. De plus, depuis la deuxième partie du XIX<sup>e</sup> siècle la Grande-Bretagne a accepté la domiciliation de beaucoup d'activités commerciales et financières sur ces territoires. Enfin, les relations privilégiées entretenues avec « la City », de Londres contribuent à nourrir sa longue tradition financière et à la maintenir au premier rang mondial. L'organisation de cette dernière en fait non seulement une entité économique, mais aussi institutionnelle avec des systèmes de régulation particuliers.

\* \* \*

Cette recherche débouche sur une interrogation paradoxale. La mobilisation multiforme qui a eu lieu depuis une décennie n'a-t-elle pas finalement fait éclater l'objet même qu'elle se proposait de saisir ? En effet, au début des années quatre-vingt dix les réactions sont assez consensuelles quand il s'agit de stigmatiser les organisations criminelles et leurs refuges. Mais au fur et à mesure des investigations, le clivage initial qui était censé séparer l'économie légitime de l'économie illégitime s'est dissous, au moins selon trois grandes modalités.

D'une part, le résultat de la stratégie du « naming and shaming » par le recours au listage des Etats déviants a conduit à mettre en évidence les pratiques tout aussi problématiques de pays qui n'avaient jamais été assimilés à des lieux « offshore », tels la Russie, Israël, l'Égypte, etc. Alors que dans le même temps, Monaco, Jersey ou le Luxembourg que l'on s'attend à trouver en bonne place échappent au blâme par des mesures souvent jugées de façade.

D'autre part, alors qu'initialement on cherche à exercer une pression normative sur des places où s'accomplissent des activités réprouvées, au bout du compte le critère qui prévaut est celui des déclarations de bonne volonté. Le « non-coopératif » se substitue au « pirate » dans le rôle du « voyou ». L'empressement avec lequel les places financières offshore les plus importantes ont pris des engagements pour se conformer aux pressions, montre que si elles sont prêtes à lâcher du lest

vis à vis des « organisations criminelles » c'est sans doute pour préserver leurs prérogatives fiscales et financières ; voire même parce que l'économie criminelle n'était pas pour elles aussi centrale que ce qui était souvent affirmé.

Enfin, les approches économiques et juridiques précises menées sur les activités commerciales et financières menées en relation avec les places offshore ont montré qu'elles avaient un rôle ancillaire par rapport aux économies onshore. Ce qui veut dire en pratique qu'il y a une forte relation d'interdépendance entre les deux, et que vouloir réguler les unes sans intervenir sur les autres est un projet absolument illusoire.