

HG2704
R36
1986
ex.3

Le Canada, un centre bancaire international

Rapport présenté au ministère des Finances
par L. Rasminsky et R.W. Lawson

Mars 1986

Canada

HG2704
R36
19863
ex.3

Le Canada, un centre bancaire international

Rapport présenté au ministère des Finances
par L. Rasminsky et R.W. Lawson



**Ministère des Finances
Canada**

**Department of Finance
Canada**

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

N° de cat. F 2-73/1986

ISBN 0-662-54364-5

Le présent rapport est soumis suite à une demande du ministère des Finances préconisant qu'une étude soit effectuée sur les avantages et les inconvénients d'initiatives visant à favoriser l'essor du Canada comme centre bancaire international.

Le rapport:

A.	Nature des opérations bancaires internationales et des centres bancaires internationaux	1
B.	Déterminants de la répartition géographique de l'activité engendrée par les opérations bancaires internationales	5
C.	Incidence du régime fiscal sur la localisation des activités bancaires internationales des banques canadiennes	9
D.	Opérations bancaires internationales au Canada des banques étrangères	14
E.	Observations sur certains moyens d'attirer au Canada une plus grande partie des activités occasionnées par les opérations bancaires internationales	15
F.	Résumé et conclusions	20
Annexe A:	Mécanismes bancaires internationaux aux États-Unis	23
Annexe B:	Taux d'imposition provinciaux pertinents pour les banques	26

A. Nature des opérations bancaires internationales et des centres bancaires internationaux

Dans le monde entier, les banques offrent de nombreux services qui débordent du cadre des frontières nationales et, dans certaines circonstances, tous ces services peuvent être considérés comme des opérations bancaires internationales. Mais dans le contexte des «centres bancaires internationaux», la définition de ces opérations est beaucoup plus étroite, excluant nombre des services transfrontaliers offerts par les banques. Par exemple, elle exclut presque tous les services qui sont directement liés aux sorties et rentrées de fonds des particuliers, ainsi que les opérations de change découlant des échanges commerciaux du pays où la banque mène ses opérations. Ces services représentent la plus grande partie des activités des services internationaux des banques, mais ils ne constituent pas des opérations bancaires internationales au sens étroit du terme.

Les opérations bancaires internationales auxquelles se livrent les centres bancaires internationaux consistent principalement à canaliser les flux de capitaux entre les pays. Il s'agit du rôle d'intermédiation des banques sur le marché mondial des capitaux.

Les opérations des banques internationales dans le cadre de la canalisation des flux internationaux de capitaux ont considérablement évolué ces dernières années. À l'origine, ces réseaux étaient surtout bilatéraux, des capitaux circulant entre les banques d'un centre financier international – tout d'abord à Londres, puis de plus en plus à New York – et les banques d'autres pays. Le système mondial ressemblait plutôt à une roue de bicyclette dont les rayons représentaient les canaux partant du centre financier de la principale devise internationale. La majorité des opérations se déroulaient ainsi, que les capitaux proviennent du pays pivot ou d'ailleurs ou qu'ils circulent par l'intermédiaire des banques ou des marchés obligataires et boursiers.

Au milieu des années 50, ce système a commencé à évoluer, d'abord lentement, puis rapidement. Bien que le dollar américain soit devenu la principale devise internationale, dans le monde entier, les banques ont constaté que les circonstances leur permettaient de se livrer de façon compétitive à des activités internationales en dollars américains à partir de bureaux situés à l'extérieur des États-Unis. Dans les années 70, alors que les mouvements internationaux de capitaux étaient massifs et surtout libellés en dollars américains, une grande partie de ces capitaux ne transitaient pas par les États-Unis. Ils empruntaient des canaux connus comme le marché des eurodollars.

Le marché des eurodollars a fourni aux banques du monde un nouveau moyen de canaliser les flux de capitaux entre les pays. Ces canaux sont extranationaux et ne

sont pas assujettis directement à une réglementation nationale. Les banques du monde se livrent concurrence par l'intermédiaire de ces canaux pour obtenir les fonds déposés dans toutes les régions du monde, y compris dans les pays qui sont eux-mêmes des emprunteurs nets au niveau international, et les utiliser pour consentir des prêts et acquérir d'autres actifs dans toutes les régions du monde, de même que dans les pays qui sont prêteurs nets.

Un certain nombre de facteurs ont contribué à l'essor du marché des eurodollars. Il semble que, souhaitant détenir leurs dollars É.-U. dans des banques situées à l'extérieur des États-Unis en périodes de tensions et échappant donc au contrôle des Américains, les Soviétiques aient très tôt joué un certain rôle. La faiblesse d'après-guerre de la livre sterling a été un autre facteur. Sa faiblesse limitait en effet son utilisation par le marché financier international extrêmement complexe qu'était celui de Londres, de sorte que le marché de Londres, a opté pour le dollar américain. La réglementation bancaire aux États-Unis (dont le coût des exigences de réserve et les restrictions imposées par les taux d'intérêt plafonds) a également joué un rôle car elle rendait difficile pour les banques de livrer une concurrence efficace sur le marché des eurodollars si elles opéraient à partir du territoire américain. Dans les années 70, le marché a enregistré une forte croissance sous l'effet des énormes déséquilibres des paiements internationaux engendrés par les hausses du prix du pétrole brut; le marché des eurodollars a joué un rôle important dans le recyclage des excédents considérables de dollars des pays producteurs de pétrole, les mettant à la disposition de nombreux pays importateurs de pétrole par l'intermédiaire d'opération de prêts.

Toutes les grandes banques mondiales interviennent sur le marché des eurodollars, les banques américaines opérant (jusqu'à récemment) surtout à partir de leurs bureaux situés à l'extérieur des États-Unis. Bien que les opérations se déroulent toujours en très grande partie (80 pour cent) en dollars américains, d'autres devises, surtout le mark allemand et le franc suisse, sont suffisamment utilisées pour que l'on désigne généralement maintenant ce marché sous le nom de marché des eurodevises. Ce dernier est maintenant étendu à d'autres régions que l'Europe. Une caractéristique particulière de ce marché est que la plupart des opérations sont effectuées par des banques opérant en dehors du pays dont la devise est utilisée.

Dans le présent rapport, les activités bancaires internationales désigneront donc les opérations en eurodevises. Bien que celles-ci soient en principe assez distinctes des autres services internationaux que fournissent les banques à leurs clients, elles ne sont habituellement pas distinctes physiquement. Le fait que les grandes banques du monde effectuent leurs opérations en eurodevises à partir de mécanismes dont elles disposent déjà dans le monde entier signifie qu'il est presque impossible de distinguer en pratique les mécanismes nécessaires aux opérations bancaires en eurodevises de ceux qui sont requis pour d'autres fins.

Le marché des eurodevises est en fait très répandu maintenant. Sa taille est habituellement fonction du total des actifs ou passifs en devises comptabilisé dans les bureaux bancaires du plus grand nombre de pays possibles. Les estimations disponibles diffèrent, mais elles indiquent que la taille du marché approche

maintenant des \$2,500 milliards américains (comparativement à quelque \$400 milliards il y a 10 ans et à environ \$110 milliards en 1970). Plus de la moitié de ce total courant découle d'opérations interbancaires, les banques ayant pour pratique de déposer de nouveau dans d'autres banques une proportion considérable des dépôts en eurodevises qu'elles reçoivent. Si l'on calcule la valeur nette des dépôts interbancaires, la taille du marché frise \$1,000 milliards américains, soit bien au delà de cinq fois la taille des opérations en dollars canadiens du système bancaire du Canada.

Étant donné l'endettement extérieur sérieux de plusieurs pays, il est peu probable que le marché des eurodevises croisse aussi rapidement que dans les années 70 dans un avenir prévisible, mais il semble très probable qu'il demeurera important.

Bien que les banques de nombreux pays interviennent activement sur le marché des eurodevises, les données récemment publiées par la Banque des règlements internationaux montrent que des banques de huit pays représentaient quelques 85 pour cent du marché à la fin de 1984. À elles seules, les banques américaines et japonaises y comptaient pour environ 50 pour cent, tandis que les banques de France, du Royaume-Uni, de Suisse, d'Allemagne, du Canada et d'Italie représentaient ensemble 35 pour cent du marché. Les banques canadiennes n'occupent que 4 à 5 pour cent du marché global.

Les opérations lancées sur le marché des eurodevises peuvent être négociées dans tous les pays du monde où les parties concernées conviennent de se rencontrer. En pratique c'est surtout dans les plus grands centres financiers du monde, notamment Londres et New York, mais fréquemment ailleurs. Hong-Kong et Singapour sont d'importants centres des opérations asiatiques. Lorsque l'opération est conclue, les banques participantes disposent généralement d'assez de latitude pour décider sous quel compte l'inscrire dans les livres de l'une de leurs succursales ou filiales. Des considérations d'ordre bancaire indiqueront normalement l'endroit (lieu d'affaire ou de résidence) où il convient de comptabiliser l'opération, mais les décisions de ce genre sont souvent influencées par des considérations non bancaires, notamment par la réglementation et la fiscalité. Par conséquent, bien que beaucoup d'opérations bancaires internationales soient négociées (et souvent aussi comptabilisées) dans un petit nombre d'endroits, il existe beaucoup plus d'endroits où sont comptabilisées un grand nombre d'opérations, mais où peu d'entre elles sont négociées. Il existe peu de centres bancaires internationaux, mais de nombreux centres de comptabilisation internationaux.

La localisation de ces centres – bancaires ou de comptabilisation – n'a pratiquement rien à voir avec la source ou l'utilisation des capitaux où ils circulent. Les centres sont des lieux de négociation, d'enregistrement et d'administration subséquente des opérations d'un marché véritablement international, et les pays où ils sont implantés n'ont pas, en vertu de cette localisation, davantage accès aux fonds qui circulent sur les marchés des eurodevises que si ces centres étaient situés ailleurs. Pour les pays où sont implantés ces centres, les avantages se limitent à l'emploi et au revenu de ceux qui font fonctionner les centres.

Comme les opérations en eurodevises sont essentiellement des opérations de gros, où les transactions individuelles sont très importantes, une grande partie de ces opérations (en termes monétaires) peut être effectuée par très peu de personnes. Elles ne mobilisent qu'une fraction des emplois qu'engendrerait un volume comparable d'activité bancaire de détail. La grande majorité des personnes plus qualifiées sont employées aux sièges sociaux des banques participantes et dans quelques centres bancaires. L'emploi engendré par les opérations bancaires internationales dans les centres de comptabilisation est faible par rapport à l'ampleur des portefeuilles gérés, et il porte essentiellement sur des tâches de nature routinière.

B. Déterminants de la répartition géographique de l'activité engendrée par les opérations bancaires internationales

Dans cette section, nous commentons les principales forces qui contribuent à la répartition géographique actuelle de l'activité (travail) engendrée par les opérations bancaires internationales, que nous classerons sous quatre groupes – efficacité des opérations, préférences des clients, réglementation et fiscalité.

Les forces qui s'exercent sont les mêmes pour toutes les banques qui participent aux opérations bancaires en eurodevises, mais leur importance relative varie d'un pays à l'autre, les dispositions réglementaires et fiscales n'étant pas les mêmes. Nous nous sommes concentrés sur la façon dont ces forces influent sur les décisions des banques canadiennes plutôt que celles des banques des autres pays, mais nous avons enquêté sur l'évolution des mécanismes bancaires internationaux (MBI), établis aux États-Unis en 1981, qui font l'objet de l'annexe A du présent rapport.

Efficacité des opérations

Les marchés des eurodevises sont très compétitifs et pour s'y tailler une place, les banques doivent être dynamiques et efficaces. Il importe de chercher à conclure des affaires, puis à bien servir le client. L'objectif des banques participantes est d'offrir un bon service à un coût minimum.

Pour livrer une concurrence efficace, la banque doit être bien représentée dans les principaux endroits où sont effectuées les opérations internationales. Ce n'est qu'en étant bien représentée sur les marchés actifs qu'elle peut se tenir bien informée de l'évolution de la situation et prendre des décisions éclairées sur le type, le lieu et la façon de rechercher les transactions à conclure. Les opérations bancaires internationales se déroulent 24 heures sur 24 et une grande banque ne peut opérer de façon efficace à partir d'un seul fuseau horaire; elle doit à tout le moins posséder des bureaux adéquats en Europe, dans l'hémisphère occidentale et en Asie. Pour servir ses clients, elle peut devoir ouvrir des bureaux dans d'autres zones. Une participation efficace au système bancaire international exige une présence dans toutes les régions du monde.

Bien que la répartition géographique existante de l'activité engendrée par les opérations bancaires internationales dépende essentiellement de l'endroit où les banques participantes estiment qu'elles peuvent mener le plus efficacement leurs affaires, cette répartition diffère considérablement de celle qui prévaudrait si les banques ne subissaient d'autres influences qui agissent sur leurs décisions. Le présent rapport se concentre sur l'effet de ces autres influences sur la répartition géographique de l'activité.

C'est surtout la répartition des opérations entre les banques et leurs clients hors-banque qui est influencée par ces autres facteurs. Nous avons déjà mentionné que l'activité interbancaire des institutions d'eurodevises est importante, mais sa nature est telle qu'il nous semble que sa répartition dépend presque uniquement de considérations bancaires. Ces opérations sont surtout effectuées pour des raisons de liquidité et à des marges tellement faibles qu'elles ne représentent pas une source importante de bénéfices pour les banques, de sorte qu'elles dépendent peu de considérations fiscales.

Préférences des clients

Les préférences des clients qui sont les plus susceptibles de déterminer le lieu de comptabilisation des opérations concernent le secret bancaire et les risques-pays. Parfois, l'intérêt des clients pour le secret bancaire tient au fait qu'ils essaient de dissimuler des fonds découlant d'activités illégales. La plupart des banques n'aiment pas être impliquées dans des activités du genre et elles essaient d'en savoir suffisamment sur le client pour éviter de se prêter à de telles opérations.

Il existe toutefois d'autres raisons pour lesquelles les clients peuvent vouloir entourer leurs opérations bancaires de la plus grande discrétion possible. Ceux qui attachent une importance particulière à la protection de leur vie privée voudront que leurs opérations soient comptabilisées dans des pays qui, selon eux, accordent la plus haute priorité à ce facteur. Les banques peuvent donc traiter avec ces clients en ne tenant compte que du lieu où ceux-ci veulent que leurs opérations soient comptabilisées.

Comme la protection de la vie privée, le risque-pays concerne principalement le lieu de comptabilisation du passif ou du dépôt par la banque. Les créances d'un déposant sur une banque sont assujetties aux procédures juridiques et légales du pays où est comptabilisé le dépôt, et elles sont également exposées à une éventuelle intervention du gouvernement de ce pays d'une façon qui risque d'atténuer l'intérêt du dépôt, comme c'est le cas, par exemple, lors de l'imposition d'un contrôle des changes. Si un déposant s'inquiète de la position d'un pays sur l'un ou l'autre plan, il ne voudra pas que son dépôt soit comptabilisé à cet endroit. La réputation du Canada à cet égard présente un attrait particulier pour les opérations de dépôts en eurodevises dans ce pays.

Réglementation

La réglementation publique relative aux opérations bancaires, y compris les exigences de réserve des autorités monétaires, ont eu un important effet sur la localisation de l'activité engendrée par les opérations bancaires internationales.

La réglementation des États-Unis assujettissant le passif-dépôts des banques à l'égard des non-résidents (ainsi que des résidents) à des exigences de réserve et à des plafonds de taux d'intérêt a été un important facteur qui a contribué à l'essor du marché des eurodollars. Jusqu'à ce que les autorités américaines mettent sur pied, en 1981, des mécanismes bancaires internationaux, il était très difficile aux

banques américaines d'être concurrentielles sur le marché des eurodollars lorsqu'elles opéraient depuis le territoire américain. Les banques étrangères ne pouvaient, pour les mêmes raisons, être concurrentielles si elles effectuaient de telles opérations à partir de leurs bureaux aux États-Unis.

Par opposition, la réglementation n'a pas exercé d'influence majeure sur l'emplacement de l'activité engendrée par les opérations bancaires internationales des banques canadiennes. Dans leurs opérations en devises étrangères, les banques canadiennes sont largement libres des restrictions réglementaires précises, la seule exception d'importance étant qu'elles doivent maintenir des réserves obligatoires de 3 pour cent à l'égard de dépôts en devises des résidents, lesquels sont comptabilisés au Canada. Cette exigence fut imposée en 1980 pour que ces dépôts soient traités de façon comparable aux dépôts en dollars canadiens.

Le fait que les pouvoirs des banques sur les marchés financiers sont plus grands dans certains autres pays qu'au Canada constitue un autre facteur réglementaire qui a eu une certaine influence sur l'accroissement du volume de l'activité des banques canadiennes à l'étranger. Ainsi, en vertu des dispositions de la *Loi sur les banques*, les banques canadiennes ne pourraient pas effectuer au Canada les mêmes opérations boursières auxquelles elles se livrent à Londres, par exemple.

L'exigence de réserve au Canada à l'égard des dépôts en dollars canadiens défavorise les banques canadiennes par rapport aux banques étrangères si elles comptabilisent au Canada des opérations internationales libellées en dollars canadiens ou émettent des certificats-dépôts entièrement transférables libellés en dollars canadien parce que ces transactions exigent le maintien de réserves au Canada.

Fiscalité

Si la réglementation explique en bonne partie l'essor du marché des eurodevises, la fiscalité explique pour sa part une bonne partie de la façon curieuse dont est répartie la comptabilisation des opérations engendrées par ce marché. Une grande partie des opérations est comptabilisée dans des endroits qui ne sont pas, à d'autres égards, d'importants centres financiers, mais qui font office de centres de comptabilisation essentiellement en raison du fait que l'enregistrement de l'opération à cet endroit présente un avantage fiscal.

Il est normal que les banques qui effectuent des opérations en eurodevises analysent l'incidence fiscale que présentent diverses façons de procéder. Pour demeurer concurrentielles, elles doivent tenir compte de considérations fiscales pour décider des opérations à effectuer et de la façon de les effectuer.

Les avantages fiscaux que présente la comptabilisation sélective des opérations bancaires internationales sont variés et ils dépendent des interrelations entre les dispositions fiscales du pays d'origine de la banque et celle du pays où sont comptabilisées les opérations. L'enjeu peut en être un taux moindre (ou nul) d'imposition des bénéfices, du chiffre d'affaires, d'une taxe sur le capital ou autre,

un assujettissement moindre à la retenue à la source, de plus faibles frais de délivrance des permis ou d'autres droits, ou un régime plus avantageux de crédits pour impôt étranger.

Les considérations fiscales qui ont amené les banques canadiennes à comptabiliser leurs opérations internationales à l'étranger font l'objet de la prochaine partie.

C. Incidence du régime fiscal sur la localisation des activités bancaires internationales des banques canadiennes

Le tableau qui suit fournit un aperçu des endroits où les opérations en monnaies étrangères des banques canadiennes sont comptabilisées dans leurs livres ou dans ceux de leurs filiales. Il indique notamment:

1. Environ 45 pour cent du total des opérations interbancaires (actif plus passif) sont comptabilisés au Canada, tandis que 10 pour cent le sont dans des centres qualifiés dans le tableau de centres extracôtiers, et le reste ailleurs, vraisemblablement à Londres et à New York surtout. (La liste des pays considérés comme des centres extracôtiers figure dans une remarque au bas du tableau; il s'agit essentiellement des pays des Caraïbes, de Hong Kong et de Singapour.)
2. Un peu moins de 10 pour cent des créances sur des non-résidents autres que des banques sont comptabilisés au Canada, alors que 35 pour cent le sont dans les centres extracôtiers, et le reste ailleurs, à Londres et à New York principalement.
3. Près de la moitié du passif à l'égard de non-résidents autres que des banques est comptabilisée au Canada, tandis qu'environ 15 pour cent le sont dans les centres extracôtiers, et le reste ailleurs.
4. Des opérations avec des résidents autres que des banques, presque toutes les créances et environ 40 pour cent des dépôts sont comptabilisés au Canada. Le reste des dépôts est surtout comptabilisé à New York et à Londres.

Tous les déterminants mentionnés à la partie précédente jouent un rôle dans cette répartition. La quasi-totalité de la répartition des opérations interbancaires et une bonne partie de celle des opérations ne mettant pas en cause des banques s'expliquent par des considérations bancaires ordinaires, tandis que les préférences des clients et les exigences de réserve en expliquent une certaine partie. Mais une grande partie des opérations comptabilisées à l'étranger, et en particulier les créances sur des établissements non bancaires (prêts et titres) comptabilisées dans les centres extracôtiers, n'est pas étrangère à la fiscalité.

Les caractéristiques du régime fiscal canadien qui s'appliquent sont assez différentes si les opérations internationales en question sont comptabilisées à l'étranger dans une succursale de la banque ou dans une filiale. Nous étudierons tout d'abord le cas d'une succursale, puis celui d'une filiale.

**Lieu de comptabilisation des opérations en monnaies étrangères
des banques canadiennes au mois de juin 1984**

Lieu de comptabilisation	Actifs			Passifs-dépôts		
	Dépôts dans des banques ⁽¹⁾	Prêts et Titres	Total	À des banques ⁽¹⁾	À d'autres	Total
(en milliards de dollars É.-U.)						
Non résidents						
Canada	17.0	6.0	23.0	24.2	22.7	47.0
Centres extracôtiers ⁽²⁾	2.7	22.8	25.5	7.6	6.9	14.5
Ailleurs: dont	14.4	36.6	51.0	28.6	17.1	45.8
États-Unis	n/d		20.4	n/d		15.1
Royaume-Uni			20.8			23.5
Autres			9.8			7.2
Total	34.1	65.5	99.6	60.4	46.8	107.2
Résidents						
Canada	3.0	22.4	25.4	3.1	5.8	8.8
Centres extracôtiers ⁽²⁾	.1	.1	.3	.5	.7	1.2
Ailleurs: dont	.7	.8	1.5	1.0	8.7	9.7
États-Unis	n/d		.7	n/d		5.9
Royaume-Uni			.6			3.7
Autres			.2			.1
Total	3.8	23.3	27.1	4.6	15.2	19.8
Total						
Canada	20.0	28.3	48.4	27.3	28.5	55.8
Centres extracôtiers ⁽²⁾	2.8	23.0	25.8	8.1	7.6	15.7
Ailleurs: dont	15.1	37.4	52.5	29.7	25.8	55.5
États-Unis	n/d		21.1	n/d		21.0
Royaume-Uni			21.4			27.2
Autres			10.0			7.3
Total	37.9	88.8	126.7	65.0	61.9	127.0

⁽¹⁾ Institutions monétaires officielles incluses.

⁽²⁾ Bahamas, Bahrain, Barbades, Bermudes, Îles Cayman, Hong Kong, Liban, Libéria, Antilles néerlandaises, Vanuatu (Nouvelles-Hébrides), Panama, Singapour, îles Vierges et Antilles britanniques.

Source: Banque du Canada.

Lorsque l'opération est comptabilisée dans une succursale, le taux canadien d'imposition des bénéfices des sociétés n'incite pas beaucoup à comptabiliser les opérations à l'étranger. La raison en est que les comptes de toutes les succursales d'une banque, qu'elles soient étrangères ou nationales, sont consolidés aux fins de l'impôt. Le gouvernement du Canada impose à 46 pour cent la partie des bénéfices d'une banque qui sont réputés avoir été gagnés à l'étranger, et le même taux moins un abattement de 10 points représentant l'impôt provincial (c.-à-d. un taux de 36 pour cent) s'applique aux bénéfices gagnés au Canada. Dans presque tous les cas, les impôts provinciaux sur les bénéfices sont supérieurs à l'abattement, et plusieurs provinces appliquent également des taxes sur le capital et d'autres impôts pertinents. (On trouvera à l'annexe B du présent rapport des renseignements sur les impôts appliqués par les provinces.) Dans la mesure où, dans une province, le fardeau de la fiscalité est supérieur à l'allégement fourni par l'abattement d'impôt fédéral, les banques sont encouragées à comptabiliser leurs opérations à l'étranger plutôt que dans cette province.

En ce qui concerne les opérations comptabilisées dans les succursales bancaires, les banques sont fortement encouragées à recourir à leurs succursales étrangères plutôt qu'aux succursales nationales parce qu'il existe deux différences au niveau du calcul de l'impôt fédéral à payer sur les bénéfices. Ces différences concernent les crédits pour impôt étranger découlant de la retenue à la source et la distinction faite entre le revenu étranger «provenant d'une entreprise» et «ne provenant pas d'une entreprise».

Il est assez courant que les gouvernements perçoivent une retenue à la source sur le revenu versé à l'étranger, y compris les intérêts versés aux banques par des entités du secteur privé. Le taux de retenue à la source sur les revenus entre deux pays est souvent établi dans des conventions fiscales, mais de nombreux pays, notamment certains empruntant beaucoup sur les marchés des eurodevises, n'ont pas ratifié de conventions fiscales et arrêtent unilatéralement leur méthode de calcul de la retenue à la source. Dans les conventions conclues par le Canada, la retenue à la source est de 15 pour cent sur les intérêts versés à l'étranger par des emprunteurs privés. Des taux semblables ou plus élevés sont souvent appliqués aux intérêts payés à des banques canadiennes par des emprunteurs du secteur privé de pays avec lesquels le Canada n'a pas de convention fiscale.

Une banque qui consentirait un prêt en eurodevises ne peut se permettre d'acquitter un impôt aussi important. Les bénéfices que rapportent les opérations bancaires proviennent de l'écart entre le taux versé par la banque sur les dépôts qu'elle recueille et celui qu'elle peut obtenir en prêtant ces fonds, et en raison de la concurrence qui prévaut sur les marchés des opérations bancaires internationales, cet écart demeure faible dans le cas des prêts consentis à des clients qui ont une bonne cote de crédit. Aux taux d'intérêt actuel, une retenue à la source de 15 pour cent dépasserait normalement les bénéfices avant impôt réalisés par une banque sur un prêt international, et aucune banque ne consentirait ce prêt si elle devait absorber une part importante de l'impôt.

En effet, supposons qu'une banque décide de prêter à un taux annuel de 12 pour cent une somme de \$1 million qu'elle emprunterait à un taux de

10 1/2 pour cent et que l'intérêt gagné sur le prêt était assujéti à une retenue à la source de 15 pour cent. La retenue annuelle s'élèverait à 15 pour cent de \$120,000, soit à \$18,000, de sorte que la banque ne disposerait plus que de \$102,000 pour acquitter ses propres frais d'intérêt, soit de \$105,000. Si la banque devait absorber la retenue à la source, elle perdrait \$3,000 par année sans compter les frais autres que d'intérêt de la transaction.

Un prêt normalement assujéti à la retenue à la source peut néanmoins s'avérer profitable pour la banque prêteuse dans diverses circonstances. Il est possible que la banque dispose d'un bureau de prêt dans le pays de l'emprunteur, auquel cas elle peut consentir le prêt à partir de ce bureau et éviter d'avoir à payer l'impôt. Il est également possible que la banque comptabilise le prêt dans un pays autre que le pays emprunteur parce qu'elle peut, en vertu d'une convention fiscale conclue entre le pays en question et le pays emprunteur, se soustraire à la retenue à la source. Dans certains cas, l'emprunteur peut accepter de payer un taux d'intérêt suffisamment élevé pour compenser le montant de la retenue, peut-être parce que son propre gouvernement lui accorde une ristourne de toute ou partie de la retenue perçue sur son prêt. Mais les banques prêteuses échappent habituellement à l'incidence de la retenue à la source en obtenant un crédit d'impôt donc elles se servent pour réduire les impôts sur les bénéfices qu'elles devraient autrement payer dans leur pays d'origine. Les autorités fiscales nationales concernées prévoient l'octroi de crédit pour impôt étranger payé dans le cadre des systèmes qu'ils ont mis en place pour minimiser la double imposition.

Le Canada a pour pratique d'accorder aux sociétés canadiennes qui opèrent à l'étranger des crédits individuels pour des impôts étrangers qu'elles ont acquittés, c'est-à-dire des crédits pour les impôts payés dans un pays donné qui sont déductibles des impôts autrement payables au Canada sur les bénéfices gagnés dans l'autre pays. En vertu de ces conventions, les sociétés canadiennes ne reçoivent un plein crédit que s'il existe une correspondance appropriée entre les bénéfices gagnés et les impôts payés dans chacun des pays. Toutefois, en ce qui concerne les succursales bancaires à l'étranger, la totalité du revenu d'une succursale et l'ensemble des impôts payés (autre que les impôts canadiens) par cette succursale sont attribués au pays où est installée la succursale. Ainsi, les bénéfices et les impôts étrangers payés peuvent y être regroupés, sans compter qu'il est beaucoup plus facile pour une banque d'obtenir un plein crédit déductible de l'impôt canadien sur les bénéfices pour la retenue à la source versée sur les prêts lorsque ceux-ci sont comptabilisés à l'étranger plutôt qu'au pays. La banque peut obtenir ce crédit si les bénéfices de toutes sources de la succursale située à l'étranger engendrent un impôt canadien à payer égal ou supérieur au total de ses crédits pour impôt étranger. L'un des moyens de s'assurer qu'une succursale particulière située à l'étranger engendre assez de bénéfices à cette fin consiste à comptabiliser suffisamment de prêts non assujéti à la retenue à la source, autrement dit des prêts à des gouvernements.

L'autre caractéristique du régime fiscal canadien qui encourage les banques à comptabiliser leurs opérations internationales dans une succursale située à l'étranger plutôt qu'au pays est la distinction faite entre les crédits d'impôt étranger à l'égard du revenu étranger «d'entreprise» et ceux applicables au revenu

«ne provenant pas d'une entreprise», c'est-à-dire si les impôts pour lesquels un crédit est accordé s'applique au revenu d'une entreprise exploitée à l'étranger (revenu étranger d'entreprise) ou au pays (revenu étranger ne provenant pas d'une entreprise). Les crédits pour impôt étranger inutilisés relatifs au revenu étranger d'entreprise peuvent être reportés sur les sept exercices suivants ou les trois exercices précédents, tandis que ceux qui concernent le revenu étranger ne provenant pas d'une entreprise sont perdus s'ils ne peuvent être utilisés dans l'année où ils ont été acquis. Dans le cadre de leurs opérations internationales, les banques canadiennes consentent de nombreux prêts à des emprunteurs résidents de pays où les banques ne possèdent pas d'établissement d'affaires, et si ces prêts sont comptabilisés au Canada, tout crédit pour impôt étranger auquel ils peuvent donner lieu (par exemple la retenue à la source) est généralement traité comme s'il s'appliquait à un revenu étranger ne provenant pas d'une entreprise. Mais si ces prêts sont comptabilisés dans une succursale étrangère, tout crédit pour impôt étranger qui est acquis est généralement traité comme s'il s'appliquait à un revenu étranger d'entreprise. Les banques sont donc incitées à faire preuve de souplesse en matière fiscale en comptabilisant à l'étranger toute opération qui donnerait lieu à des crédits pour impôt étranger à l'égard d'un revenu étranger ne provenant pas d'une entreprise s'il était comptabilisé au Canada.

Jusqu'à présent, nous avons considéré les dispositions du régime fiscal qui encouragent les banques canadiennes à comptabiliser leurs opérations en eurodevises dans des succursales étrangères plutôt qu'au pays. En ce qui concerne l'enregistrement de ces opérations dans des filiales étrangères plutôt qu'au pays, les dispositions du régime fiscal fournissent des encouragements assez différents.

Le Canada a pour pratique de ne pas imposer les bénéficiaires des filiales étrangères de sociétés canadiennes tant et aussi longtemps que les bénéficiaires ne sont pas rapatriés au Canada. Lorsqu'ils le sont, ils sont normalement assujettis à l'impôt sur le revenu des sociétés sauf s'ils proviennent des pays avec lesquels le Canada a conclu des conventions fiscales. Dans ce dernier cas, ils ne sont pas imposés au Canada conformément à une disposition des conventions fiscales qui prévoit que seul le pays où ils ont été gagnés les impose.

Dans ces circonstances, les banques sont fortement incitées à enregistrer leurs opérations internationales dans des filiales situées dans des pays où le taux d'imposition des bénéficiaires est sensiblement inférieur à celui en vigueur au Canada. Bien que les bénéficiaires soient assujettis à l'impôt canadien lorsqu'ils sont transférés au Canada, les pays hôtes dont le taux d'imposition des bénéficiaires est nul ou faible présentent un attrait considérable pour les banques parce qu'elles peuvent raisonnablement s'attendre à pouvoir utiliser les fonds à l'étranger au lieu de les rapatrier au Canada, sans compter que de toute façon le paiement des impôts est différé. Les pays ayant conclu des conventions fiscales avec le Canada présentent un avantage supplémentaire du fait que les bénéficiaires après impôt local peuvent être rapatriés au Canada sans assujettissement à l'impôt canadien. Le Canada a surtout conclu des conventions fiscales avec les pays dont les taux d'imposition des sociétés sont généralement semblables à ceux en vigueur au Canada, mais dans quelques cas, par exemple Singapour et la Barbade, il est prévu que le taux de l'impôt local sur les bénéficiaires tiré des opérations internationales est faible.

D. Opérations bancaires internationales au Canada des banques étrangères

Dans le présent rapport, nous avons employé quasiment indifféremment les termes centre bancaire international et centre d'eurodevises pour désigner les endroits où les banques du monde tendent à se regrouper pour effectuer toutes leurs opérations internationales. On peut s'attendre que les grandes banques nationales d'un pays où est situé un centre soient d'importants participants aux opérations qui y sont effectuées, mais l'une des grandes caractéristiques de ces centres est que la plus grande partie de leurs activités est le fait de banques étrangères.

Les opérations bancaires internationales effectuées au Canada par les banques étrangères le sont par leurs filiales au Canada, soit les banques de l'annexe B. Les banques de l'annexe B sont, bien entendu, des banques canadiennes devant la loi, mais elles sont détenues par des intérêts étrangers, et ce sont à ces banques d'appartenance étrangère que nous pensons lorsque nous parlons des banques étrangères dans le contexte des opérations bancaires internationales.

Les banques de l'annexe B effectuent des opérations bancaires internationales dont les montants sont importants pour elles dans certains cas, mais qui sont relativement faibles lorsque l'on considère le volume des opérations effectuées par les banques de l'annexe A. Les banques mères d'un certain nombre de banques de l'annexe B sont parmi les principaux participants aux opérations bancaires en eurodevises, mais elles recourent de façon très limitée à leurs bureaux canadiens pour effectuer de telles opérations.

La réglementation canadienne régissant les opérations des banques étrangères au Canada porte principalement sur la définition des modalités de participation de ces banques aux activités bancaires nationales au Canada. Bien qu'elle n'empêche pas les banques de l'annexe B de se livrer à des opérations bancaires internationales, elle ne les encourage pas à le faire du fait qu'elle n'autorise pas les banques mères étrangères à exploiter des succursales au Canada. Or, les succursales sont les mieux placées en ce qui concerne la concurrence pour les dépôts en eurodevises.

E. Observations sur certains moyens d'attirer au Canada une plus grande partie de l'activité occasionnée par les opérations bancaires internationales

En raison du rôle relativement important que jouent les banques de propriété canadienne dans les opérations bancaires internationales, un volume important de l'activité engendrée par ces opérations s'effectue maintenant au Canada. La plus grande partie de cette activité est le fait des services internationaux des banques et des succursales qui s'occupent des opérations internationales comptabilisées au Canada.

Parallèlement, une bonne partie de l'activité des banques de propriété canadienne engendrée par les opérations bancaires internationales s'effectue à l'extérieur du Canada et les banques étrangères se livrent à très peu d'opérations bancaires internationales au Canada.

Si les initiatives lancées pour attirer au Canada une plus grande partie du volume d'activité engendré par les opérations bancaires internationales ne visaient surtout qu'à comptabiliser au Canada une plus grande partie des opérations bancaires internationales en eurodevises effectuées par les banques de propriété canadienne, la retombée sur le plan de l'emploi ne serait pas importante. Même si le volume des opérations qui serait enregistré au Canada pourrait sembler énorme en termes monétaires, le nombre d'emplois additionnels qui en résulterait serait faible. La raison en est que le nombre d'emplois créés sur place pour administrer un portefeuille, même important, d'actif et de passif en eurodevises n'est pas grand. Les banques canadiennes auraient une efficacité quelque peu meilleure si elles pouvaient comptabiliser au Canada une plus grande partie de leurs opérations internationales parce qu'elles seraient alors en mesure de mieux utiliser les installations dont elles disposent et que leurs communications et leur contrôle seraient facilités; en conséquence, les emplois additionnels qui seraient créés au Canada seraient probablement inférieurs à ceux qui disparaîtraient à l'étranger.

Les avantages limités que pourrait présenter la comptabilisation d'un plus grand nombre d'opérations bancaires internationales au Canada imposent nécessairement une limite aux coûts qu'il y aurait lieu d'engager pour les obtenir. Cela n'exclut toutefois pas toutes les initiatives et certaines, selon nous, valent la peine d'être étudiées d'une façon plus approfondie.

L'écart dont il a été question dans la partie précédente entre le traitement des succursales nationales et étrangères en matière de crédit d'impôt découlant de la retenue à la source, et la distinction entre le revenu étranger d'entreprises et le revenu étranger ne provenant pas d'une entreprise, sont l'un des principaux facteurs qui ont encouragé les banques canadiennes à comptabiliser leurs opérations à l'étranger.

Si cette différence était éliminée en accordant aux succursales étrangères le même traitement fiscal que les succursales nationales sur ces plans, il serait alors plus difficile aux banques canadiennes de consentir des prêts internationaux assujettis à la retenue à la source. Nos banques perdraient de leur compétitivité dans ce type de prêt et en consentiraient moins.

Si, sur ces plans, la différence était éliminée en accordant aux succursales nationales le même traitement fiscal que les succursales étrangères, on assisterait à une augmentation des actifs internationaux comptabilisés au Canada.

Nous croyons savoir que l'administration fiscale est peu disposée à recourir à la deuxième solution pour éliminer la différence parce qu'elle souhaite conserver le même système de crédit pour impôts étrangers et maintenir une distinction entre le revenu étranger d'entreprise et le revenu étranger ne provenant pas d'une entreprise dans le cas des institutions non financières.

S'il est jugé préférable de préserver ces principes à des fins d'application générale, il nous semble utile d'étudier la possibilité de mettre sur pied un certain mécanisme spécial qui répondrait à la situation des banques en accordant aux portefeuilles internationaux détenus au Canada le même traitement que ceux détenus à l'étranger. Nous croyons qu'il serait possible de concevoir et d'appliquer un mécanisme qui permettrait aux banques de constituer au Canada des comptes bancaires internationaux dans lesquels elles pourraient placer des actifs et passifs internationaux admissibles et qui bénéficieraient d'un traitement identique à celui des succursales étrangères en ce qui concerne l'impôt sur les bénéfices. Les opérations qui pourraient être détenues dans de tels comptes seraient celles effectuées en eurodevises avec des non-résidents.

L'un des problèmes qui se poserait consisterait à déterminer comment intégrer ce mécanisme aux dispositions de partage des domaines fiscaux entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Les comptes bancaires internationaux devraient-ils être considérés comme extracôtiers ou intérieurs dans ce contexte? La plupart des opérations qui seraient admissibles sont maintenant comptabilisées à l'étranger et les bénéfices qu'elles engendrent ne sont pas imposés par les provinces. Par ailleurs, une bonne partie des opérations maintenant comptabilisées au Canada pourrait être détenue dans de tels comptes et les bénéfices que rapportent ces opérations sont maintenant imposés par les provinces. Il y aurait donc des arguments qui militeraient en faveur et contre l'application de l'abattement de l'impôt fédéral de 10 points aux bénéfices engendrés par ces comptes.

Si les comptes bancaires internationaux étaient considérés comme extracôtiers dans le contexte du partage des domaines fiscaux, c.-à-d. qu'ils étaient imposés au taux de 46 pour cent par les autorités fédérales et non imposés par les provinces, les dispositions fiscales canadiennes n'établiraient pas de distinction entre les succursales étrangères et intérieures. Nous croyons que les banques préféreraient alors, pour des raisons d'exploitation, comptabiliser leurs opérations au Canada plutôt que dans des succursales étrangères et qu'en conséquence, davantage d'opérations internationales seraient comptabilisées au Canada.

Si les comptes internationaux étaient traités comme intérieurs aux fins du partage des domaines fiscaux, c.-à-d. qu'un abattement de 10 points d'impôt était accordé au titre des impôts provinciaux, alors ce serait essentiellement l'attitude des provinces qui déterminerait le lieu de comptabilisation des opérations. D'un côté, si les provinces hôtes ne leur accordaient pas certaines concessions fiscales, les banques seraient toujours incitées, pour des considérations fiscales, à maintenir à l'étranger leurs opérations comptabilisées dans des succursales étrangères parce que le fardeau des impôts provinciaux serait supérieur à l'allégement fourni par l'abattement de 10 points (voir l'annexe B). De l'autre côté, si en plus de l'abattement de 10 points, les provinces hôtes exemptaient ces comptes des impôts sur les bénéfices des taxes sur le capital, les banques seraient très encouragées à comptabiliser des opérations dans les nouveaux comptes bancaires internationaux au Canada plutôt que dans les succursales étrangères. Aussi, l'évaluation par les provinces concernées des avantages qu'elles pourraient retirer des comptes bancaires internationaux serait-elle décisive; il serait difficile d'obtenir quoi que ce soit de bien tangible sans le solide appui de certaines provinces. Dans son budget d'avril 1985, le gouvernement québécois a indiqué qu'il était très favorable à l'adoption de mesures visant à attirer des opérations financières internationales au Québec.

Il ne serait pas réaliste de s'attendre que les banques fassent plus que transférer de l'étranger au Canada la comptabilisation d'une partie de leurs créances sur des non-banques, si un système de comptes bancaires internationaux semblable à celui mentionné ci-dessus était mis en oeuvre, même s'il bénéficiait d'un solide appui des provinces. Les banques continueraient en effet de comptabiliser un grand nombre de ces créances à l'étranger pour des considérations tant bancaires que fiscales. Au nombre de ces considérations bancaires figurent l'accès à des renseignements économiques régionaux, l'accès aux clients et les fuseaux horaires. En ce qui concerne les considérations fiscales, c'est surtout l'avantage, dont il a été question précédemment, que présente la comptabilisation des opérations bancaires internationales et filiales installées dans les pays à faible imposition qui prévaut.

Il existe d'importantes différences juridiques entre une succursale étrangère et une filiale étrangère, mais dans le contexte des opérations bancaires internationales, c'est leur similitude que l'on a eu tendance à souligner. Comme elle fait partie intégrante de la banque, la succursale engage automatiquement toutes les ressources de la banque, et cet engagement est un élément essentiel pour gagner et conserver la confiance des clients. Même si sur le plan juridique la filiale étrangère est sensée se débrouiller toute seule, on suppose généralement qu'en cas de besoin, les filiales étrangères des banques canadiennes auraient autant accès aux ressources de la banque mère que les succursales, et cela les a aidées à opérer comme des succursales sur les marchés des eurodevises. Cette hypothèse a eu tendance à se préciser davantage ces dernières années car les risques de pertes dans les opérations bancaires internationales ont fait l'objet d'une attention accrue. Il n'est maintenant pas rare que les banques mères concluent, en échange de frais, des ententes formelles pour garantir ou assurer leurs propres filiales contre des pertes sur actifs.

Jusqu'à présent, nous avons considéré les mesures qui pourraient être prises pour encourager les banques d'appartenance canadienne à comptabiliser davantage de leurs actifs internationaux au Canada. Il reste à envisager la possibilité de prendre des mesures plus vigoureuses dont l'objectif serait de faire du Canada un centre bancaire international véritablement important en créant des conditions qui encourageraient les banques étrangères à effectuer une plus grande partie de leurs opérations bancaires internationales à partir du Canada. Ceux qui réclament de telles mesures semblent croire que si le Canada et les provinces exonéraient d'impôt (entièrement ou sensiblement) les bénéfices réalisés au Canada par les banques sur leurs opérations internationales, un volume élevé d'activités internationales en résulterait au Canada, ce qui créerait des emplois pour de nombreuses personnes qualifiées et aurait, avec le temps, d'importantes retombées économiques générales. (Dans certains cas, il est proposé que les concessions fiscales, et par conséquent, les retombées économiques, soient limitées à une ou deux villes. Il s'agit essentiellement d'une question politique sur laquelle nous ne nous prononçons pas.)

Ces propositions reconnaissent un fait vital, celui qu'il est en fait dans la nature d'un véritable centre bancaire international que les banques étrangères y aient une présence importante. C'est le cas à Londres, à New York, à Hong Kong et à Singapour. Nous avons déjà mentionné que la réglementation des activités des banques étrangères au Canada n'a jusqu'à présent pas été conçue pour encourager celles-ci à effectuer des opérations bancaires internationales au Canada.

On ne saurait remettre en question le fait que davantage d'opérations bancaires internationales seraient effectuées au Canada si les bénéfices qu'elles engendrent étaient exonérés de l'impôt. Il en est de même pour toute autre entreprise. Avant de décider d'exonérer de l'impôt les opérations bancaires internationales, il faudrait avoir la preuve que le ratio des avantages aux coûts dans ce domaine soit particulièrement favorable.

Il ne nous semble pas vraisemblable que le Canada puisse retirer des avantages importants d'une disposition fiscale concurrentielle qui attirerait des opérations bancaires internationales au pays et la portée de ces avantages est incertaine. Nous reconnaissons que le Canada dispose d'avantages importants pour offrir des services financiers au marché mondial – une stabilité politique, un bon système juridique, des marchés financiers libres et bien établis, des banques importantes et bien réputées – mais plusieurs autres pays possèdent des avantages semblables. La concurrence que devrait soutenir le Canada pour s'imposer comme centre bancaire international serait très vive. Le Canada serait très compétitif dans les fuseaux horaires de l'hémisphère occidental et nous devrions affronter la concurrence de New York et d'autres villes américaines dans nos fuseaux horaires. En Europe, Londres est un centre bien établi qui cherche vigoureusement à maintenir sa position. Quelles que soient les perspectives à long terme de Hong Kong, ce centre demeure actuellement un important centre financier. Si les autorités japonaises le permettent, il semble très probable que Tokyo devienne le principal centre bancaire international en Asie. Enfin, il ne faut pas perdre de vue que, si le marché des eurodevises demeurera certainement important, il est fort peu probable qu'il affiche dans l'avenir prévisible des taux de croissance aussi exceptionnels que dans les années 70.

Aucun des autres pays qui possèdent les mêmes avantages que le Canada n'a essayé d'acquérir un avantage concurrentiel dans les opérations bancaires internationales en consentant d'importants allègements fiscaux. Nul ne sait comment réagiraient nos concurrents. Londres et New York ne se sont pas ainsi taillés la place qu'ils occupent actuellement et les taux d'imposition des bénéfices dans ces deux pays ainsi que dans d'autres centres comparables ne diffèrent pas considérablement des nôtres. Londres et New York ont bénéficié de la liberté croissante que leurs pays ont accordé aux banques étrangères pour qu'elles y mènent leurs opérations.

Il ne faudrait pas supposer que les avantages que le Canada pourrait retirer d'importantes concessions fiscales visant à attirer les opérations bancaires internationales n'engendreraient aucun coût du fait qu'elles ne s'appliqueraient qu'à des entreprises qui ne sont actuellement pas présentes au Canada. Toute définition raisonnable des activités bancaires internationales comprendrait une bonne partie des opérations qui sont actuellement effectuées au Canada et qui contribuent maintenant à l'assiette fiscale. Les recettes fiscales que le Canada risquerait de perdre ne seraient pas négligeables. De plus, l'écart important entre les taux d'imposition des bénéfices bancaires engendrés par les opérations internationales (quelle que soit leur définition) et ceux applicables à d'autres entreprises nécessiteraient une allocation prudente, difficile et coûteuse des frais et revenus des banques. La discrimination fiscale importante dont ferait alors l'objet les autres activités engendrerait aussi des coûts non mesurables mais réels sur le plan de la politique publique.

En conclusion, nous estimons que les avantages qui découleraient de concessions fiscales majeures visant à faire du Canada un centre bancaire international véritablement important ne seraient pas justifiés étant donné les coûts qu'il faudrait supporter. Nous craignons que ces concessions aient pour principal résultat de faire du Canada un centre important de comptabilisation des opérations bancaires internationales, mais qu'elles auraient peu de retombées économiques importantes.

F. Résumé et conclusions

Nous avons étudié les opérations bancaires internationales du point de vue de la répartition géographique des emplois qu'elles engendrent afin de déterminer s'il y aurait lieu de lancer des initiatives telles qu'il serait dans l'intérêt du Canada de modifier cette répartition.

Par opérations bancaires internationales, nous entendons la gestion des mouvements internationaux de capitaux qui transitent par les marchés mondiaux des eurodevises. Quoique ces canaux soient relativement récents, ils sont maintenant très importants et il semble probable qu'ils continuent de l'être. Les banques canadiennes sont d'importants participants dans ces opérations puisqu'elles représentent 4 à 5 pour cent de leur ensemble.

Le principal déterminant de la répartition géographique de l'activité engendrée par les opérations bancaires internationales est le besoin d'exploitation des banques participantes. Le marché est très compétitif et les banques doivent être bien représentées dans toutes les régions du monde où elles peuvent le mieux opérer et le mieux servir leurs clients. Une grande proportion des opérations sont conclues dans quelques centres bancaires importants, notamment Londres et New York, où les banques participantes jugent efficient de disposer d'établissements à cette fin.

Les banques, pour être compétitives sur le marché des eurodevises, doivent minimiser les coûts que leur imposent la réglementation bancaire et les régimes fiscaux, ce qui les oblige fréquemment à enregistrer leurs opérations dans les livres de leurs succursales ou de leurs filiales dans des pays où elles n'auraient autrement pas décidé de faire affaires. Ainsi, une bonne partie des opérations internationales sont comptabilisées dans des pays à faible imposition qui autrement ne joueraient pas le rôle de centre financier. Ils portent souvent le nom de centre de comptabilisation.

Certaines particularités du régime fiscal canadien encouragent fortement les banques canadiennes à comptabiliser leurs opérations internationales à l'extérieur du Canada. Les opérations internationales comptabilisées dans des succursales étrangères plutôt qu'au pays bénéficient d'un traitement plus favorable à cause des crédits pour impôt étranger découlant de la retenue à la source et à cause de la distinction faite par le régime fiscal entre le revenu étranger d'entreprise et le revenu étranger ne provenant pas d'une entreprise. Les opérations internationales confiées à des filiales étrangères reçoivent un traitement plus favorable qu'au pays, du fait que les bénéfices ne sont pas imposés tant qu'ils ne sont pas rapatriés au Canada et s'ils proviennent d'un pays avec lequel le Canada a conclu une convention fiscale, ils ne sont pas imposés non plus.

Nous croyons qu'il serait raisonnable et avantageux pour le Canada d'accorder aux bénéficiaires provenant des opérations internationales comptabilisées au Canada un régime fiscal au moins aussi favorable que celui dont ils bénéficient maintenant lorsqu'ils sont comptabilisés dans des succursales étrangères. Nous avons exposé, pour fins d'examen, un mécanisme qui pourrait contribuer à l'atteinte de ce résultat. Il s'agit de permettre aux banques canadiennes d'établir des comptes bancaires internationaux au Canada dans lesquels elles pourraient comptabiliser les opérations bancaires conclues avec des non-résidents et qui, du point de vue des crédits pour impôt étranger et de la distinction entre les revenus étrangers d'entreprise et les revenus étrangers ne provenant pas d'une entreprise, seraient traités comme s'ils étaient comptabilisés dans une succursale étrangère. La mesure dans laquelle ce mécanisme influencerait sur le choix du lieu de comptabilisation dépendrait largement de la façon dont il s'intègre au régime de partage des domaines fiscaux entre les gouvernements fédéral et provinciaux, et de l'appui que les provinces jugeraient approprié de lui apporter.

Pour le Canada, l'avantage d'une telle initiative serait que certaines, et certainement pas la totalité, des opérations maintenant comptabilisées à l'étranger par les banques canadiennes le seraient au Canada. Une bonne partie des opérations internationales continuerait d'être comptabilisée à l'étranger pour d'autres considérations, tant bancaires que fiscales. Bien que le volume des activités qui serait transférées au Canada au fil des ans risque d'être élevé en termes monétaires, les emplois additionnels qui seraient créés au Canada ne seraient pas nombreux puisque l'administration de portefeuilles libellés en eurodevises, même importants, exige relativement peu de travail sur place. Ni les coûts ni les avantages d'une initiative de ce genre ne seraient élevés.

Nous avons constaté que certains avaient à l'occasion proposé l'adoption de mesures très audacieuses pour attirer un volume plus élevé d'activité bancaire internationale au Canada. Au nombre de ces mesures figurait l'exonération totale (ou sensible) de ces activités aux impôts tant fédéral que provinciaux.

Les partisans de l'octroi de concessions fiscales importantes prévoient que le Canada en retirera des avantages économiques importants, en partie par suite de la comptabilisation et de la gestion au Canada d'une proportion plus élevée des opérations bancaires internationales actuellement effectuées par les banques de propriété canadienne, mais surtout parce qu'une partie appréciable des activités des banques étrangères sur les marchés des eurodevises sera attirée au Canada.

Nous sommes conscients que le Canada dispose de certains avantages naturels pour fournir des services financiers au monde et nous reconnaissons également que ce n'est qu'en attirant une grande partie des activités des banques étrangères sur les marchés des eurodevises – en devenant un véritable centre bancaire international important – que les avantages pourraient dépasser le cadre d'une légère augmentation de l'emploi au Canada dans le secteur des opérations bancaires internationales. Nous croyons toutefois que les efforts fournis par le Canada pour s'imposer comme centre bancaire international se heurteraient à une vive concurrence de la part des centres existants et des autres endroits disposant des mêmes avantages que nous, et qu'il serait peu judicieux de forcer les choses en

accordant des concessions fiscales importantes. S'il est décidé d'accorder la priorité à l'accroissement du rôle joué par le Canada dans les affaires financières internationales, nous sommes d'avis qu'il convient de s'assurer que les dispositions fiscales en vigueur au Canada soient au moins aussi favorables que dans les grands centres bancaires internationaux et que les banques étrangères au Canada disposent d'autant de souplesse pour mener leurs opérations internationales qu'elles en ont dans ces centres.

Annexe A

Mécanismes bancaires internationaux aux États-Unis

La création de mécanismes bancaires internationaux (MBI) aux États-Unis en 1981 est un exemple intéressant d'initiative prise pour modifier la répartition géographique de l'activité bancaire internationale.

Avant la mise sur pied des MBI, il était difficile pour les banques de livrer une concurrence efficace sur les marchés des eurodevises à partir de leurs bureaux situés aux États-Unis et ce, pour des raisons concernant tant la réglementation que la fiscalité.

En ce qui concerne la réglementation bancaire, les États-Unis se trouvaient dans une situation bien différente des autres pays, la monnaie d'échange internationale étant le dollar américain. La réglementation bancaire américaine exigeait le maintien de réserves obligatoires (et avait auparavant imposé des taux d'intérêt plafonds) à l'égard du passif des banques aux États-Unis exigible par des non-résidents ainsi que des résidents. Comme les banques opérant dans d'autres pays n'avaient pas à faire face à des coûts semblables et n'étaient pas assujetties à des contraintes similaires pour effectuer des opérations en dollars américains, les banques qui menaient leurs opérations aux États-Unis étaient désavantagées. Aussi, les banques américaines ont-elles surtout effectué leurs opérations en eurodevises à partir de bureaux situés à l'extérieur des États-Unis.

L'élément fiscal était représenté par les impôts des États et les taxes locales. Les banques ne jugeaient pas que l'impôt fédéral sur les bénéfices faisait obstacle aux opérations bancaires effectuées à partir du territoire américain, parce qu'en raison de la méthode de calcul de l'impôt, c'est-à-dire la consolidation des bénéfices des succursales nationales et étrangères, il était impossible de se soustraire à l'impôt en opérant à partir de l'étranger. De plus, le taux fédéral d'imposition des bénéfices était comparable à celui des pays d'origine des banques auxquelles les banques américaines livraient concurrence. Toutefois, les impôts des États et les taxes locales tendaient à être élevés, particulièrement dans l'État de New York et à New York même, et il était possible de les éviter en effectuant les opérations internationales à l'étranger.

Le fait que relativement peu d'opérations internationales étaient comptabilisées à New York ne signifiaient pas que la ville n'était pas un centre bancaire international très important. C'est le plus grand centre financier du monde et une grande partie des affaires internationales des banques tant américaines qu'étrangères y étaient conclues. Beaucoup d'opérations des banques américaines à l'étranger étaient effectuées à partir d'instructions provenant de New York.

Mais, l'étape finale des transactions bancaires internationales, l'enregistrement et l'administration sur place de ces opérations se déroulaient généralement ailleurs.

Les contraintes imposées par la réglementation sur les opérations internationales des banques américaines étaient depuis longtemps connues, mais l'on craignait que l'efficacité du contrôle monétaire ne se ressente d'un relâchement sensible. Ces appréhensions se sont confirmées dans les années 60 et 70, chaque fois que les autorités américaines ont jugé nécessaire de prendre des mesures spéciales pour redresser la situation de la balance des paiements extérieurs. Pendant toute leur durée, ces mesures ont réduit l'offre de capitaux américains, ce qui a favorisé la croissance du marché des eurodollars comme source alternative de crédit libellé en dollars américains. Les banques américaines ont participé activement au marché des eurodollars, mais à partir de l'étranger, attirant les fonds qu'elles prêtaient à l'extérieur des États-Unis.

À la fin des années 70, les États-Unis ont porté un intérêt croissant aux moyens qu'il y aurait lieu de mettre en oeuvre pour permettre aux banques américaines de participer au marché des eurodollars à partir du territoire américain. L'État de New York a joué un rôle précurseur à cet égard et il a offert d'exonérer les opérations bancaires internationales des impôts de l'État et des taxes locales si les autres mesures nécessaires pour faciliter ces opérations sur le territoire américain étaient prises. Après maints débats, le choix s'est arrêté sur les MBI qui ont alors été mis sur pied. Ils avaient pour avantage d'accroître l'emploi et d'améliorer la surveillance et l'efficacité des banques à un coût minime et sans nuire au contrôle monétaire, du fait que les concessions sur le plan des réserves et de la fiscalité étaient déjà offertes aux banques qui opéraient depuis l'étranger. D'un point de vue plus global, certains soutenaient qu'une initiative américaine de ce genre représenterait une étape constructive en vue de l'accroissement de la coopération intergouvernementale dans la gestion du système financier international.

Les MBI sont des systèmes de comptes distincts tenus par les institutions de dépôt dans lesquelles sont effectuées les opérations admissibles, c'est-à-dire les opérations effectuées avec des non-résidents des États-Unis qui sont entièrement étrangères aux États-Unis. Il n'y a aucune obligation de réserve, ni limitation des taux d'intérêt, dans le cas des MBI qui ne sont pas non plus visés par l'assurance-dépôts et ces évaluations. Toutes les banques américaines et toutes les banques étrangères opérant aux États-Unis ont accès aux MBI. Ceux-ci ne bénéficient d'aucun allègement de l'impôt fédéral américain sur le revenu, mais dans plusieurs États, ils jouissent d'importantes concessions fiscales, tant de la part des États que des administrations locales.

Bien que la réglementation régissant les MBI permette leur utilisation dans le cadre de nombreux types d'opérations internationales, ces mécanismes sont toujours soumis à certaines contraintes pour des raisons de contrôle monétaire. Les MBI ne peuvent accepter de dépôts de nuit des établissements non financiers et des particuliers; ils ne peuvent émettre d'effets négociables ou porteurs; ils ne peuvent non plus effectuer de transactions individuelles de moins de \$100,000 avec

des clients autres que des banques. Ils ne peuvent non plus faire affaires avec des résidents des États-Unis (sauf d'autres MBI) ou des filiales étrangères de sociétés américaines pour financer des activités aux États-Unis.

Au 24 avril 1985, 159 institutions détenaient des actifs ou passifs du MBI d'au moins \$300 millions, 51 d'entre elles étaient des institutions américaines et 108 étaient des agences ou succursales américaines de banques étrangères. Elles ont déclaré des passifs de \$231 milliards à l'égard de bureaux autres que leur propre bureau américain, de \$89 milliards à l'égard d'institutions américaines et de \$142 milliards à l'égard d'institutions étrangères. Des 159 institutions, 98 ayant un passif de \$179 milliards se trouvaient dans l'État de New York, et 75 d'entre elles étaient des agences ou succursales américaines de banques étrangères dont le passif s'élevait à \$116 milliards. Des données moins récentes montrent que presque tous les autres MBI se trouvaient dans les États de la Californie, de la Floride, de l'Illinois et du Texas.

L'utilisation des MBI par les banques étrangères n'a pas été surprenante. Elle est en grande partie le fait des banques japonaises, et dans une moindre mesure des banques italiennes, qui s'en sont servi pour effectuer des opérations dans l'hémisphère occidentale, ces banques ayant peu utilisé les bureaux de comptabilisation dont elles disposaient dans les Caraïbes. Plusieurs banques canadiennes ont mis sur pied des MBI, mais elles ne semblent pas les avoir beaucoup utilisés.

Il est encore trop tôt pour se prononcer sur l'incidence qu'auront finalement les MBI sur la répartition géographique des activités bancaires internationales. Certaines grandes banques américaines ont entrepris de transférer de leur bureau des Caraïbes aux États-Unis un volume élevé d'opérations, mais d'autres ont eu tendance à n'utiliser les MBI que pour leurs nouvelles opérations. L'utilisation des MBI dans l'État de New York est attribuable aux incertitudes entourant l'interprétation future de la nouvelle réglementation fiscale de cet État. Il semble que les banquiers américains divergent considérablement d'opinion quant aux effets à long terme des limitations imposées aux MBI comparativement aux opérations à l'étranger. Le fait que les déposants d'eurodollars n'aient pas répondu aux espoirs de certains banquiers qui leur supposaient une préférence pour les dépôts comptabilisés dans les MBI sur ceux déposés ailleurs, a causé des déceptions.

Il est maintenant évident, toutefois, que les MBI ne créeront pas un nombre important d'emplois nouveaux à New York ou dans d'autres villes des États-Unis comme le prévoyaient certains au début. On a fortement surestimé le nombre d'emplois qui devaient être créés, directement ou indirectement, lorsqu'on avançait le chiffre de 5,000 à 6,000. On s'est rendu compte que le virement de volume, même important, d'opérations en eurodollars des livres d'un bureau à ceux d'un autre n'occasionnait que très peu de mouvements de personnel. C'est en particulier ce qui se produit lorsque les opérations sont transférées au siège social où un personnel et des moyens importants et spécialisés sont disponibles pour absorber le travail supplémentaire.

Annexe B

Taux d'imposition provinciaux pertinents pour les banques⁽¹⁾ (à la fin de 1984)

	Revenu des sociétés	Capital de la société
	(en pourcentage)	
Colombie-Britannique	16	0.8/2.0 ⁽²⁾
Alberta	11	nil
Saskatchewan	16	0.8
Manitoba	16	1.9
Ontario	15	0.8
Québec	05.5	0.9
Nouveau-Brunswick	15	nil
Nouvelle-Écosse	15	nil
Île-du-Prince-Édouard	10	nil
Terre-Neuve	16	1.5

⁽¹⁾ Il convient également de tenir compte des autres impôts provinciaux qui influent sur les frais d'exploitation des banques. Au Québec, par exemple, il existe une retenue de 3 pour cent sur la feuille de paye des sociétés au titre de l'assurance-maladie et les taux de l'impôt sur le revenu des particuliers y sont relativement élevés. Dans son budget d'avril 1985, le gouvernement québécois propose plusieurs réductions d'impôt afin d'attirer les opérations financières internationales au Québec.

⁽²⁾ Une taxe de 0.8 pour cent si le montant imposable est inférieur ou égal à \$500 millions, et de 2 pour cent s'il est supérieur à \$500 millions.