

U 11. Feb. 74 15

s.C.41.Jap.731.0(1) - RL/sb

Berne, le 8 février 1974

a/o

Note pour le Secrétaire général
du Département

Banques japonaises
en Suisse

Les demandes de création de banques étrangères en Suisse suscitent, on le sait, des situations parfois délicates si ce n'est difficiles. Nous avons à nous en préoccuper contre notre gré, en raison des interventions auxquelles ces affaires donnent lieu sur le plan diplomatique. Le cas des banques japonaises est tout spécialement complexe.

I

Notre législation subordonne la création de banques en mains étrangères à une reconnaissance de la réciprocité. Ce principe était déjà inscrit dans la loi fédérale sur les banques du 8 novembre 1934. Cette condition ne visait cependant que les filiales et représentations de banques de droit étranger. Il appartenait au Conseil fédéral de déterminer, à l'occasion de chaque demande, si la condition de réciprocité était remplie. Les établissements bancaires constitués en Suisse par des étrangers selon le droit suisse n'étaient pas visés par cette disposition. C'est à la faveur de cette exception qu'une banque soviétique a pu ainsi être créée à Zurich en 1966.

En 1969, à la suite de l'afflux des demandes d'établissement de banques étrangères, un arrêté fédéral urgent précisa que toutes les banques étrangères, quelle que soit la loi à laquelle elles étaient soumises, ne pouvaient être autorisées à s'établir dans notre pays que si le pays du domicile de leurs fondateurs garantissait la réciprocité. Simultanément, la compétence d'octroyer les autorisations requises était donnée à la Commission fédérale des banques. La loi du 11 mars 1971 modifiant la loi du 8 novembre 1934 reprit les dispositions de l'arrêté fédéral urgent du 21.3.1969. Elle donnait définitivement à la Commission fédérale des banques



- 2 -

le soin de se prononcer sur les demandes d'établissement de banques étrangères. Cette législation s'est révélée à l'usage peu heureuse et son application suscite des difficultés.

II

En mai 1969 la Bank of Tokyo demanda à créer une filiale à Zurich. La réglementation bancaire japonaise soumet l'établissement des banques étrangères à des conditions qui sont incompatibles, en ce qui concerne la réciprocité, avec les exigences de notre législation. Cette situation aurait dû conduire au rejet de la demande de la Bank of Tokyo, mais des intérêts économiques importants étaient en jeu. On n'admettait guère à Tokyo que les banques japonaises puissent être écartées de notre marché financier. Notre Ambassade ne cacha pas qu'un rejet de la demande formulée par la Bank of Tokyo pourrait se répercuter défavorablement sur nos relations avec le Japon. L'Ambassade du Japon soutint aussi avec insistance la demande en question. Simultanément deux banques suisses firent connaître qu'elles étaient intéressées à s'établir au Japon. Sous les auspices de notre service, un arrangement ad hoc conclu en 1970 et approuvé par le Conseil fédéral permit l'établissement à Zurich de la Bank of Tokyo puis, quelques mois plus tard, celui d'une deuxième banque japonaise (Fuji Bank). En contrepartie l'Union de Banques Suisses et la Société de Banque Suisse furent autorisées à s'établir au Japon. Selon l'arrangement conclu, les deux banques suisses acceptaient que leurs activités au Japon soient restreintes, compte tenu des exigences de la législation locale. L'autorité japonaise déclara de son côté nous accorder la réciprocité au sens prévu à notre législation. Cette déclaration ne visait cependant pas les deux banques suisses déjà autorisées à s'établir à Tokyo. Cet arrangement nécessita des pourparlers difficiles qui se prolongèrent pendant plus d'un an.

III

La demande d'établissement en Suisse d'une troisième banque japonaise (Dai-Ichi Kangyo Bank) puis d'une quatrième (Nikko Securities) coïncidant avec une demande d'établissement au Japon d'une troisième banque suisse (Crédit Suisse) crée des difficultés identiques à celles apparues en 1970. La législation japonaise n'a en effet pas subi de modifications notoires depuis la conclusion de l'arrangement de 1970 et la réciprocité au sens où nous l'entendons n'est toujours

pas accordée par le Japon¹⁾). La Commission fédérale des banques en tire la conclusion qu'elle ne peut pas autoriser l'établissement de nouvelles banques japonaises. Le maintien de cette décision équivaudrait à écarter le Crédit Suisse du marché japonais, ce que celui-ci ne veut évidemment pas envisager. D'un autre côté, les autorités japonaises soutiennent fermement la requête de la Dai-Ichi Kangyo Bank, le plus important établissement bancaire du pays. Elles ont obtenu du quatrième requérant japonais (Nikko Securities) qu'il retire sa demande. Elles considèrent que, par cette initiative, elles ont activement contribué à éclaircir la situation. Elles s'attendent en conséquence à ce que la Dai-Ichi Kangyo Bank reçoive maintenant l'autorisation sollicitée, le Crédit Suisse devant être simultanément autorisé à créer une filiale au Japon.

IV

Le Parlement ayant confié à la Commission fédérale des banques le soin de se prononcer sur les demandes d'établissement de banques étrangères, l'avis a été exprimé que le DPF n'avait pas à intervenir dans ce genre d'affaires. C'est ne pas tenir compte des réalités. La Commission fédérale des banques peut ne pas se soucier de l'effet négatif de ses décisions sur nos relations extérieures. C'est notre Département qui a à les connaître. Il a été dit plus haut que l'Ambassade du Japon est particulièrement active dans ses interventions. Il n'est pas inutile de rappeler ici d'autres cas ayant entraîné des interventions diplomatiques ou qui sont de nature à nous créer des difficultés sur le plan extérieur.

- Le Ministère français des Affaires étrangères suivit de très près les difficultés rencontrées par des banques françaises à s'établir en Suisse. Il n'avait pas caché sa mauvaise humeur face à l'attitude négative de la Commission. Il avait fallu une ferme intervention de notre part pour amener celle-ci à une meilleure compréhension de la situation.
- L'intention de la Commission de rejeter la demande de la Banque roumaine du commerce extérieur a entraîné une démarche personnelle du Vice-président du Conseil roumain auprès de M. Graber (cette affaire est en bonne voie d'être réglée à notre satisfaction).

¹⁾ Le Ministère japonais des finances avait cru pouvoir prendre le risque en 1970 de déclarer qu'il nous accordait la réciprocité du fait qu'il ne pensait pas que d'autres banques suisses, à l'exception peut-être d'une seule, s'établirait au Japon.

- 4 -

- L'agrément qui pourrait être donné à la demande de la Banque d'Etat de Formose d'ouvrir une représentation permanente en Suisse conduirait certainement à une énergique protestation de Pékin.
- Les difficultés rencontrées par des banques américaines à ouvrir des filiales en Suisse ont été observées de très près par l'Ambassade des Etats-Unis.

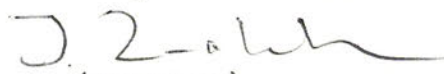
Le rappel de ces quelques affaires témoigne que nous sommes contraints, par la force des choses, de suivre attentivement les demandes d'établissement de banques étrangères.

V

Le cas japonais ne saurait pour les mêmes motifs nous laisser indifférents. Il appartient certes au Crédit Suisse de s'opposer à la discrimination dont il risque d'être l'objet. Mais on ne doit pas oublier que l'établissement au Japon de la Société de Banque Suisse et de l'Union de Banques Suisses s'est fait sous le couvert d'un arrangement réalisé à notre instigation. Sur le plan de nos relations avec le Japon, le rejet de la demande de la Dai-Ichi Kangyo Bank ne serait pas sans inconvénients. Nous considérons en conséquence que nous sommes tenus de continuer à suivre avec attention l'évolution de cette affaire et de prendre s'il y a lieu les initiatives nécessaires pour aider à la réalisation d'un arrangement satisfaisant.

Nous souhaiterions savoir si vous pouvez approuver ces intentions.

Service économique et financier


(Zwahlen)