

SERVICE ECONOMIQUE ET FINANCIER
s.C.41.103.3(2)2 - FIV/GRF

Berne, le 12 décembre 1990

R a p p o r t

Uruguay Round: Conférence ministérielle de Bruxelles 2 - 7 décembre 1990 - services financiers

I. Situation de départ

A l'issue des travaux préparatoires dans le cadre du GNS à Genève, un consensus, même minimal, sur un texte d'annexe financière s'était révélé impossible. La base de négociation à Bruxelles se résumait, au départ, à un seul titre complété par une note de bas de page précisant que s'il y avait accord sur le principe, il y avait en même temps désaccord quant à l'étendue et quant au contenu d'une telle annexe.

Pour débloquer la situation, les experts financiers des Etats-Unis, de la CCE, du Japon, du Canada et de la Suisse avaient préparé à Genève un nouveau texte reprenant l'approche "two-tracks" développée lors de travaux antérieurs (Groupe "Fu-Lung", Groupe de travail du GNS sur les services financiers) avec la participation d'un certain nombre de PVD. Ce texte a finalement été déposé à Bruxelles le 2 décembre 1990 par la Suisse, le Canada et la Suède, auxquels le Japon s'est joint en dernière heure sur l'insistance du MOF japonais (annexe I). La CE et les Etats-Unis soutenaient la proposition, mais se sont abstenus de figurer sur le texte de couverture pour des raisons tactiques.

Les caractéristiques principales de cette proposition étaient les suivantes:

1. Approche à deux voies:

Les pays qui le désirent (avant tout pays développés) pourraient souscrire à une approche dite "top-down" ou "de liste négative" en consolidant d'un seul coup la totalité du secteur financier et en acceptant un certain nombre d'obligations précises décrites en partie III de l'annexe financière ("Specific commitments"); les autres pays (PVD) suivraient l'approche dite "bottom-up" ou "de liste positive" telle que décrite dans l'accord cadre.

2. Obligations découlant de la "2e voie" ("top-down")

- a) "Standstill": Engagement de ne pas diminuer le niveau déjà atteint de libéralisation.
- b) Obligation d'accès au marché totale sous forme de présence commerciale (filiale ou succursale) et partielle sous forme de prestation transfrontière (seuls les services déjà internationalisés sont inclus), impliquant également des engagements en matière de transfert interne d'information et de mouvement personnel essentiel.
- c) Efforts d'élimination des effets négatifs de mesures non-discriminatoires résultant de philosophies réglementaires divergentes (système de banque universelle contre segmentation des activités) (Glass-Steagall Act etc.)
- d) Traitement national défini de facto comme "Equality of Competitive Opportunity" (concession japonaise majeure). L'obligation de traitement national s'appliquerait aussi, dans des circonstances définies, aux "self-regulatory organisations".

3. Normes de dérogation spécifiques au secteur financier

Ces normes permettraient, d'une part, de prendre des mesures d'ordre prudentiel afin de protéger les participants ou marché et de sauvegarder le bon fonctionnement de ce dernier. D'autre part, elles viseraient à assurer une protection renforcée de la confidentialité, point particulièrement important dans le secteur financier.

4. Dispositions institutionnelles

Sont abordées sous ce titre la question de la "cross-sector retaliation" et celle de la création d'un "Financial Services Body".

II. Travaux de Bruxelles

1. Négociation dans le cadre du "Green Room" sur les services

La présentation de la "proposition des quatre" a entraîné une contre-proposition des pays du Groupe SEACEN (South East Asia Central Banks and Monetary Authorities) (Annexe II) fondée uniquement sur le mécanisme de libéralisation progressive de l'Accord cadre. Le Président du "Green Room" sur les services, le Ministre mexicain du commerce Serra Puche, a alors procédé à une série de consultations à la fois sur l'Accord cadre et l'annexe financière. A l'issue de ces consultations, il est apparu qu'il pourrait, le moment venu, mettre sur la table l'approche "two tracks" comme base de la négociation en donnant aux PVD certaines garanties qu'ils ne seraient pas soumis à des pressions d'assumer des obligations de libéralisation allant au-delà de leurs possibilités. Le Président a toutefois logiquement choisi de progresser tout d'abord dans la négociation sur l'Accord cadre avant d'aborder l'annexe. L'interruption de ces travaux à la suite de l'échec dans l'agriculture ne lui a pas permis de mener à bien son projet, et aucune discussion réelle n'a finalement eu lieu sur l'annexe financière.

2. Discussions entre Ministères des finances

En marge des négociations officielles, les représentants des Ministères des finances des principaux acteurs mondiaux qui soutiennent la proposition des quatre se sont régulièrement réunis à "policy level" et à niveau d'experts pour faire le point de la situation et procéder à des échanges de vues. Bien que les positions nationales aient varié d'un cas à l'autre, les représentants des Ministères des finances s'accordaient sur deux points fondamentaux, à savoir la nécessité de préserver un objectif

ambitieux de libéralisation matérialisé par la partie III ("2e voie") de la proposition des quatre et celle de trouver une solution au problème des "free riders".

Les principaux sujets abordés à l'occasion de ces discussions ont été les suivants:

2.1 Principe de l'approche "two tracks"

Tant pour les Etats-Unis que pour la CE, l'approche à deux voies représente en elle-même une "second-best solution" et doit donc être comprise comme un compromis minimal. Cela étant, tous les participants sont convenus que la participation à l'un ou l'autre "track" n'était pas un élément prédominant de jugement des efforts de libéralisation des PVD dans le cadre de la présente négociation: ce seront les engagements initiaux concrets qui seront décisifs. Aussi a-t-on jugé acceptable d'introduire, à un moment ou à un autre, dans le texte de la proposition (préambule; article sur l'application introduisant la partie III) des assurances propres à atténuer les craintes des PVD.

2.2 Problème des "free riders"

Cette question est directement liée au principe de la clause NPF inconditionnelle. Les Etats-Unis ont clairement laissé entendre que l'acceptation d'un tel principe dépendrait d'une sanction adéquate des "free riders", c'est-à-dire des pays qui n'auront pas, lors de l'entrée en vigueur de l'Accord, pris des engagements initiaux suffisants dans le secteur financier. Une telle solution résiderait dans la possibilité d'invoquer une clause de non-application dans une forme à définir. Plusieurs variantes sont possibles et ont été discutées:

- a) **Clause de non-application globale dans l'Accord cadre.** Cette variante est généralement considérée comme insuffisante par les experts financiers, car il est douteux que l'on puisse l'invoquer pour corriger une situation insatisfaisante dans un seul secteur.

b) **Clause de non-application sectorielle.** Plusieurs variantes sont possibles: La non-application peut être **totale** (aucune disposition de l'Accord n'est appliquée dans un certain secteur) ou **partielle** (seule une ou plusieurs dispositions ne sont pas appliquées, d'où une plus grande flexibilité, mais aussi un seuil plus bas de propension à l'utilisation). Elle peut être invoquée **une seule fois** (en principe lors de l'entrée en vigueur de l'Accord) ou de **manière récurrente** (par exemple tous les x ans).

La CE défend depuis longtemps l'idée d'une clause de non-application sectorielle partielle susceptible de toucher tous les secteurs et qui, de ce fait, serait à inclure dans l'Accord cadre. Les Etats-Unis penchent plutôt pour une non-application sectorielle totale, mais récurrente et limitée au seul secteur financier. Le Canada, pour sa part, semble donner la préférence à une non-application sectorielle totale (limitée au secteur financier) qui ne pourrait s'exercer qu'une seule fois lors de l'entrée en vigueur de l'Accord. Le Japon, qui se sent en partie visé, se montre très réservé. D'une manière générale, les pays partisans de la non-application s'accordent à penser que son invocation ne peut être qu'**unilatérale** (sous réserve que deux parties soient effectivement entrées en négociation au sujet de leurs engagements initiaux). Toutefois, ils reconnaissent que le danger d'arbitraire lié à une telle approche devrait être contrôlé par l'existence d'un mécanisme de recours (par exemple auprès de l'organe chargé de la gestion de l'Accord dans le secteur financier).

2.3 "Financial Services Body"

S'il y a consensus, entre représentants des Ministères des finances, sur la nécessité de créer un organe sectoriel ("Financial Services Body") (FSB) chargé de gérer un certain nombre d'aspects centraux de l'Accord, les opinions divergent quant au moment et à la forme de cette création et quant à la répartition des tâches entre FSB et futur Conseil du GATS. Un certain nombre de réflexions ont été faites à cet égard mais elles restent très préliminaires.

Un point central apparu pour la première fois dans la discussion est la question du critère d'accès à la qualité de membre du FSB. Le seul critère probablement acceptable en la matière est l'adhésion à l'Accord et la prise d'engagements, même minimes, dans le secteur. De ce fait, la plupart des Ministères des finances craignent que l'organe soit, d'une part trop nombreux et par là inopérant, et d'autre part dominé par les PVD.

III. Suite de la négociation

Dans l'hypothèse où l'on pourra débloquer la situation sur la question agricole, il est probable que la négociation sur les services et l'annexe financière reprendra très tôt en janvier prochain. Deux types de problèmes devront être résolus:

a) Divergences entre pays industrialisés

Suite à l'opposition de certains Etats membres ou en raison de divergences entre la DG I et la DG XV, la CE a remis en question un certain nombre de dispositions du texte des quatre:

- mesures non-discriminatoires (refus du point 8.c)
- entrée temporaire de personnel (doute quant à la présence d'une telle disposition dans l'annexe)
- disposition institutionnelles ("cross-sector retaliation"; doute quant à l'opportunité de fixer dans l'annexe la création du "Financial Services Body" et définition des attributions de cet organe)

b) Divergences avec les PVD

Deux points fondamentaux devront être réglés avec les PVD, qui feront sans aucun doute l'objet de marchandages:

- principe de l'approche à deux voies
- question de la non-application sectorielle/partielle
- divergences entre texte SEACEN et texte des quatre, notamment sur le "prudential carve-out".

P. Fivat

- Copie: - OFAEE: - Secrétaire d'Etat Blankart
- Service des Questions des Services internationaux, M. von Walterskirchen
 - Service du Commerce mondial - GATT, M. Wasescha

 - Délégation suisse près l'AELE et le GATT, Genève
 - Délégation suisse auprès de l'OCDE, Paris
 - Mission suisse auprès des CE, Bruxelles
 - Ambassades de Suisse à: Bangkok, Belgrade, Bonn, Brasilia, Bruxelles, Budapest, Buenos Aires, Canberra, Jakarta, Kuala Lumpur, La Nouvelle Delhi, Londres, Mexico, Ottawa, Paris, Rome, Séoul, Singapour, Stockholm, Varsovie, Washington
 - Consulat général de Suisse à Hong Kong, New York
 - Administration fédérale des finances, Sous-Directeur Kaeser
 - Secrétariat de la Commission fédérale des banques, Directeur suppléant Zuberbühler, M. Den Otter
 - Office fédéral des assurances privées, Directeur Pfund, M. Schneiter
 - BNS Zurich, Directeur général Zwahlen, Mme Dubois
 - Association suisse des banquiers, MM. Chapuis et Hennet
 - Association suisse d'assurances, M. Gmeiner
 - KT, KE, FIV, BEG, GXP