

Berne, le 24 juin 1986

SITUATION DES BANQUES SUISSES AU JAPON

Table des matières

1.	Remarques préalables	page 1
2.	Droit d'établissement	1
3.	Conditions d'activité	2
3.1	Commercial Banking	3
3.1.1	Difficultés dans le domaine du refinancement	3
3.1.2	Problème de la réglementation des taux d'intérêt et des privilèges fiscaux accordés à certaines formes de dépôts	4
3.1.3	Possibilités d'accroître le volume d'affaires sur les nouveaux marchés en yen	5
3.2	Restrictions concernant l'exercice d'autres activités de banque universelle	7
3.2.1	Opérations sur les métaux précieux	7
3.2.2	Trust banking	7
3.2.3	Conseil en gestion de patrimoine	8
3.2.4	Opérations sur titres	8
4.	Problème particulier de l'"administrative guidance" et des obstacles bureaucratiques	9
5.	Evaluation globale de la situation	10
5.1	Importance de la libéralisation du marché financier japonais en général	11
5.2	Traitement des banques étrangères par rapport aux banques japonaises	12
5.3	Traitement des banques suisses par rapport aux banques étrangères	14
5.4	Conclusion	15

Situation des banques suisses au Japon

1. Remarques préalables

La présente analyse se propose d'examiner la situation des banques suisses au Japon, d'une part sous l'angle du droit d'établissement, et d'autre part sous l'angle des conditions d'activité. Dans les deux cas, elle essaie de distinguer entre les aspects formel et matériel. Il est bien connu qu'au Japon, une liberté formelle peut être entravée par le système d'"administrative guidance" qui restreint la marge de manoeuvre définie par la loi. En outre, la réglementation du marché japonais a également pour effet de limiter les possibilités effectives d'affaires des banques étrangères. Par là, ce texte fait aussi ressortir la complexité des problèmes auxquels se heurte, à long terme, notre notion de réciprocité dans le contexte d'un pays tel que le Japon.

2. Droit d'établissement

On peut considérer que le droit d'établissement des banques suisses de standard international est formellement garanti depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle "Banking Law" en 1982. Le Ministère des finances japonais l'a d'ailleurs confirmé dans son mémorandum du 8 juin 1983 qui répondait au mémorandum suisse du 15 mars 1983 (voir passage pertinent de ce mémorandum en annexe). Une certaine incertitude découle de la clause de besoin figurant à l'art. 4, al. 2, point (3) de la loi ¹⁾. Dans le mémorandum précité, les autorités japonaises ont toutefois pris position à cet égard de la manière suivante :

"The provision of Article 4, Paragraph 2, Item 3, when interpreted literally, applies to Japanese banks and foreign banks alike, but no applications from foreign banks have been rejected or authorizations

1) Cette clause a la forme suivante :

"In the context of demand and supply positions of funds, business situations of banks and other financial institutions, and other economic and financial situations of the locality where the applicant proposes to engage in banking business, the opening of banking business by the applicant is justifiable, such as to cause no apprehensions for hampering the financial order, etc".

delayed because of this provision. Neither will there be any rejections nor delays in the future solely because of this provision."

Le mémorandum japonais n'a à vrai dire aucune valeur d'engagement. Il constitue néanmoins un indice quant à l'attitude de fond du Ministère des finances au cas où, le moment venu, la question de l'établissement de nouvelles banques suisses au Japon pourrait à nouveau se poser.

Il demeure toutefois que la procédure d'obtention d'une licence bancaire peut être longue et pénible. Des discussions informelles avec le Ministère des finances, au cours desquelles les autorités japonaises peuvent essayer d'imposer la solution qui leur convient, sont susceptibles de durer plusieurs mois avant qu'une demande puisse être déposée. Par ailleurs, le Ministère des finances est restrictif en ce qui concerne l'ouverture d'agences par les banques étrangères établies au Japon, ce qui n'est pas sans influencer sur leurs conditions d'activité (voir ci-après).

3. Conditions d'activité

D'une manière générale, l'activité bancaire au Japon est caractérisée par deux éléments fondamentaux :

- principe de spécialisation et cloisonnement sectoriel
- réglementation du marché financier

Comme l'on sait, un processus de libéralisation est en cours depuis les années 70. Ce processus a reçu une impulsion nouvelle en 1984 après la publication du rapport d'un Groupe de travail conjoint nippo-américain intitulé "Yen/Dollar Exchange Rate, Financial and Capital Market Issues". Toute une série de mesures ont notamment été annoncées dans un "Action Program Improved Market Access" rendu public par le Gouvernement japonais le 30.7.1985. Les conditions cadre du marché financier japonais sont donc en évolution. Toutefois, de nombreuses dispositions restrictives demeurent. L'analyse ci-après fait le point de la situation dans les divers secteurs d'activité.

3.1 Commercial Banking

Au plan formel, aucune limitation du champ d'activité n'existe dans ce secteur qui englobe les crédits commerciaux, les opérations en devises (au comptant et à terme), les opérations sur le marché de l'argent, les accreditifs, les opérations interbancaires, la gestion de dépôts et le commerce de titres du gouvernement japonais (sur la base d'une licence complémentaire).

On note toutefois que la part du marché des banques étrangères au Japon est très faible. Elles n'ont reçu en 1984 que 0,97% de tous les dépôts bancaires en yen et leur part des prêts et effets escomptés n'a atteint que 3,10% du total du système bancaire japonais¹⁾. Par ailleurs, le Secrétariat de l'OCDE relève, dans un rapport de fin 1985²⁾, que la rentabilité des banques étrangères au Japon a été en baisse ces dernières années.

Devant cette toile de fond - et sans vouloir établir a priori un lien de cause à effet - on peut relever les difficultés suivantes dont font état les banques suisses et en général les banques étrangères établies au Japon:

3.1.1 Difficultés dans le domaine du refinancement

Ainsi que le relève l'OCDE, les banques étrangères au Japon ne peuvent compter, comme les banques japonaises, sur une grosse masse de dépôts faiblement rémunérés. Arrivées les dernières, elles souffrent plus que leurs concurrentes indigènes des dispositions limitant les ouvertures d'agences (les 76 banques étrangères recensées à fin 1985 ne possédaient que 108 agences). En outre, les déposants japonais paraissent peu enclins, par nature, à confier leur épargne à des banques étrangères. Les banques étrangères doivent donc se refinancer avant tout à l'étranger et sur le marché interbancaire.

Si des progrès ont été accomplis en ce qui concerne le financement étranger (abrogation de toutes les limites d'opérations de swaps en juin 1984), les problèmes suivants demeurent :

1) Chiffres de la Commission des Communautés Européennes

2) "La libéralisation du système financier du Japon", CMIT, DAFFE/INV/85.51

a) Marché interbancaire indigène

("Yen Call Market" et "Yen Bill Discount Market")

- nécessité du dépôt de garanties en cas d'emprunt
- manque de flexibilité dans le choix des échéances et échéances trop courtes
- obligation de passer par des intermédiaires licenciés ("Tanshi Companies"), ce qui rend plus onéreuses les opérations de refinancement

Certains allègements ont été réalisés dernièrement telle la création d'un "call market" sans nécessité de garanties. Toutefois, ce marché ne semble pas vouloir se développer vraiment en raison du manque de participation des banques japonaises. Il n'est pas possible d'établir avec certitude si, comme le relèvent les banques suisses, les autorités japonaises provoquent cette retenue par le moyen d'une "informal guidance" ou si les banques japonaises continuent à se refinancer sur le marché interbancaire soumis à garantie pour de simples raisons de rentabilité, les conditions de ce dernier étant moins onéreuses.

b) Facilités de réescompte auprès de la Banque du Japon

Les possibilités de réescompte auprès de la Banque du Japon sont considérées par les banques étrangères et suisses comme totalement insuffisantes et leur utilisation comme trop incommode en raison des restrictions auxquelles elles sont soumises.

3.1.2 Problème de la réglementation des taux d'intérêt et des privilèges fiscaux accordés à certaines formes de dépôts

La question de la réglementation des taux d'intérêt est en étroite relation avec celle des possibilités de refinancement. En règle générale, pour une partie encore très importante du marché financier japonais, tant les taux d'intérêt débiteurs que les taux créanciers sont réglementés. Ce système, renforcé par les privilèges fiscaux consentis à la petite épargne, a pour but la réalisation de taux d'intérêt inférieurs aux taux qui découleraient de la libre expression des forces du marché. Il en résulte deux désavantages pour les banques étrangères face aux banques japonaises :

- a) D'une part, la limitation des taux prélevés à leurs débiteurs affecte la rentabilité des banques étrangères, dont le refinancement coûte plus cher que celui des banques japonaises.
- b) D'autre part, la limitation des taux consentis aux créanciers empêche les banques étrangères de compenser leur handicap de départ par une prime supplémentaire versée aux petits épargnants japonais, laquelle aurait pour résultat de leur donner accès à des sources de financement en yen moins chères que celles auxquelles elles doivent aujourd'hui avoir recours.

Un des moyens par lesquels les banques étrangères échappent à la réglementation des taux d'intérêt réside dans l'émission de certificats de dépôt, dont la rémunération est libre. Toutefois, tant les échéances que les valeurs nominales minimales en sont encore limitées en dépit de la libéralisation intervenue jusqu'à ce jour (actuellement : valeur nominale minimale Y 100 mio).

3.1.3 Possibilités d'accroître le volume d'affaires sur les nouveaux marchés en yen

Des mesures visant l'internationalisation du yen et la création de marchés libres en yen ont été prises récemment ou sont en voie d'être prises.

a) Opérations en euro-yen

La libéralisation, si elle paraît réelle, est encore loin d'être complète. Ainsi, en ce qui concerne les obligations libellées en euro-yen, des "critères d'éligibilité" continuent à être imposés tant aux emprunteurs non-résidents que résidents, ce qui limite le nombre de participants au marché. En outre, les emprunts de résidents ne peuvent être souscrits, dans un premier temps, que par des non-résidents, lesquels ne peuvent les revendre aux résidents sur le marché secondaire qu'après un délai qui, selon les instruments, peut aller jusqu'à 180 jours. Surtout, si les banques étrangères pourront désormais émettre des emprunts en euro-yen à long terme, elles ne seront pas autorisées à en transférer le produit à leurs filiales au Japon (il semblerait toutefois que, dans la pratique, cet obstacle puisse être contourné).

S'agissant des crédits et prêts en euro-yen, la situation se présente de la manière suivante. L'octroi de crédits à des résidents et à des non-résidents est libre pour des prêts dont l'échéance est inférieure à 1 an. En revanche, il est sujet à restrictions pour les résidents lorsque l'échéance dépasse 1 an. Cet état de choses semble destiné à sauvegarder la structure actuelle des taux d'intérêt et le cloisonnement des activités financières sur le territoire japonais. Comme le relève le Secrétariat de l'OCDE¹⁾ "les taux d'intérêt des crédits en euro-yen pouvant être révisables et leur niveau étant généralement inférieur à celui des taux débiteurs pratiqués sur le marché intérieur, la libéralisation complète des concours en euro-yen aux emprunteurs japonais risquerait de battre en brèche la pratique traditionnelle des prêts à taux fixe et les arrangements en vigueur en matière de taux de base. En outre, ce sont les grandes banques commerciales qui traitent les crédits en euro-yen ; si elles étaient admises à accorder des concours à moyen terme de ce genre aux résidents, elles pénétreraient du même coup sur le territoire traditionnellement réservé aux banques de crédit à long terme".

Enfin, pour ce qui est des certificats de dépôt en euro-yen, ils ne peuvent être émis que par des banques non-résidentes, et ne peuvent être revendus à des résidents japonais. Par ailleurs, les résidents ne sont pas autorisés à posséder de simples dépôts en euro-yen.

Compte tenu de cette situation, les banques étrangères et plus particulièrement suisses se plaignent notamment que la taille du marché en euro-yen est trop faible et que les restrictions qui font obstacle à la circulation des capitaux entre ce marché et le marché intérieur sont trop fortes pour permettre la nécessaire amélioration de leurs possibilités de refinancement.

1) Ibid, p. 49-50

b) Marché "offshore"

La création d'IBF's (International Banking Facilities) à Tokyo telle qu'on la prévoit actuellement pour l'automne 1986 ne permettra pas, selon les banques étrangères, d'améliorer véritablement leur situation. Les transactions entre l'IBF et l'établissement bancaire domicilié au Japon seront sujettes à l'impôt anticipé. De ce fait, la libre circulation des capitaux entre marché "offshore" et marché intérieur ne pourra être réalisée.

3.2 Restrictions concernant l'exercice d'autres activités de banque universelle

Les autorités japonaises ont pendant longtemps restreint ou exclu la participation des banques ou de certaines banques - étrangères ou japonaises - à d'autres domaines tels que les opérations sur l'or, le Trust Banking, les opérations boursières ou la gestion de fortune sous une autre forme que celle du Trust Banking. L'évolution aujourd'hui en cours est analysée plus en détail ci-après.

3.2.1 Opérations sur les métaux précieux

Les opérations en question sont limitées aux transactions sur l'or, ce qui constitue un premier obstacle à l'activité dans ce secteur. De plus, le Ministère des finances impose les restrictions suivantes :

- limitation du commerce physique de l'or aux opérations au guichet
- interdiction de positions "short"
- pas de comptes de métaux précieux pour les résidents
- pas de publicité pour les opérations sur l'or

Certaines exceptions auraient toutefois été consenties oralement par le Ministère des finances (opérations sur l'or).

3.2.2 Trust Banking

Bien que les maisons de titres japonaises et certaines banques d'affaires étrangères aient, ces dernières années, conseillé les gérants de

portefeuilles institutionnels, la gestion même de ces derniers et, en particulier, des caisses de pensions, était réservée à sept banques de gestion de patrimoine (Trust Banks) et une grande banque. En été 1985, le Ministère des finances a toutefois décidé d'accorder une licence de Trust Banking à 9 banques étrangères dont le Crédit Suisse et l'Union de Banques Suisses. Le 30 avril 1986, les deux banques suisses ont reçu l'autorisation de commencer leur activité dans ce domaine, après une procédure considérée comme tâtonne.

3.2.3 Conseil en gestion de patrimoine

Indépendamment du domaine du Trust Banking mentionné ci-dessus, les banques ont la possibilité d'agir en tant que conseillers en gestion de patrimoine. Cette activité exclut toutefois la tenue de comptes et la gestion de dépôts et de caisses de pensions, de même que la gestion discrétionnaire. Une modification de loi a été annoncée en 1984, mais les changements qu'elle apportera ne sont pas encore connus.

3.2.4 Opérations sur titres

En vertu de l'art. 65 de la "Securities and Exchange Law", les banques établies au Japon ne sont pas autorisées à effectuer des opérations sur titres (lesquelles englobent la prise ferme -"underwriting"-, le placement -"distribution"-, le courtage -"broking"- et la position de contrepartiste -"dealing"-). La seule exception a longtemps concerné la possibilité de prise ferme et de position de contrepartiste dans le secteur des obligations d'Etat (c'est notamment le cas pour le Crédit Suisse depuis 1984).

Toutefois, l'attitude du Ministère des finances a commencé à évoluer sur cette question à partir de 1984 (reprise de Vickers da Costa par Citicorp bien que cette maison américaine ait une activité bancaire au Japon par l'intermédiaire de sa filiale Citibank). En juillet 1985, la First Boston (Asia) Ltd, succursale de First Boston (Asia) Ltd, Hongkong, qui appartient à 100% à la First Boston Inc, New York, elle-même contrôlée à raison de 35% par la Crédit Suisse Holding à Zoug, a obtenu une licence boursière au Japon. Par la suite, il est apparu que l'ouverture d'une maison de titres pourrait être possible pour les banques étrangères à deux conditions :

- la participation de la banque étrangère à la maison de titres ouvrant un établissement au Japon ne devrait pas dépasser 50%
- la maison de titres en question devrait avoir une expérience d'au moins trois ans dans le secteur boursier.

En décembre 1985, le Ministère des finances a pris la décision de principe d'accorder des licences boursières à 6 maisons de titres étrangères, dont trois liées à des banques (en particulier DB Capital Markets, maison affiliée à la Deutsche Bank). Puis, le 24 avril 1986, l'octroi de 7 nouvelles licences a été annoncé, dont une au bénéfice de la SBS et une à celui de l'UBS. En ce qui concerne la première banque, la décision du Ministère des finances lui a été confirmée formellement le 16.5.1985. En revanche, la négociation préalable avec l'UBS n'étant pas encore terminée, on ne s'attend dans ce cas à une confirmation formelle que plus tard dans l'année, lorsque le problème du "véhicule" aura été réglé.

Il convient de noter que l'objectif à moyen terme des banques étrangères consiste, d'une manière générale, à pouvoir faire commerce de tous les papiers-valeurs ainsi que de tous les actifs et passifs "sécuritisés", de même qu'à pouvoir acquérir une participation majoritaire - jusqu'à 100% - dans les maisons de titres actives sur le marché japonais.

4. Problème particulier de l'"administrative guidance" et des obstacles bureaucratiques

L'administration japonaise dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans l'exécution qui se manifeste au moyen de directives administratives et de règles non écrites. Il en résulte une insécurité juridique et des lourdeurs bureaucratiques dont se plaignent les banques suisses, lesquelles relèvent notamment les points suivants :

- a) Manque de transparence. Les directives ou autorisations du Ministère des finances ne font pas l'objet d'une publication et sont la plupart du temps données oralement et cas par cas. La rotation institutionnalisée des fonctionnaires responsables accroît l'insécurité qui découle de ce manque de transparence.
- b) Procédures administratives incertaines. Il n'existe pas de critères clairs sur la manière d'obtenir une autorisation. Chaque pas doit être

discuté, ce qui accroît le risque d'arbitraire.

- c) Demandes excessives et injustifiées d'informations de la part des autorités, qui peuvent souvent mettre en danger le secret des affaires
- d) Obstacles logistiques. Ils se manifestent par l'interdiction de programmes informatiques intégrant des secteurs de l'activité bancaire qui requièrent des licences différentes, ou par l'obligation de conduire les activités sectorielles dans des locaux et bâtiments distincts (il semblerait toutefois que si ces dispositions ont posé des problèmes jusqu'ici, les autorités japonaises commencent à faire preuve de plus de souplesse).
- e) Exigences en matière de qualification du personnel, quand bien même l'exercice de l'activité concernée (par exemple opération sur titres) n'est pas sujette à licence.

Il faut reconnaître que la question de l'"administrative guidance" est complexe, et que sa "nuisance value" n'est pas appréciée par tout le monde de la même manière. Sa perception en tant qu'obstacle est inversement proportionnelle à la durée de la présence des banques étrangères au Japon et à leur capacité à assimiler les règles et usages du système. On doit également constater que l'effet des pratiques administratives précitées n'est pas toujours au détriment des banques suisses, lesquelles ont su, dans certains cas, les utiliser à leur profit pour améliorer leur situation.

5. Evaluation globale de la situation

La simple description des restrictions et problèmes auxquels les banques étrangères, dont les banques suisses, se voient confrontées au Japon ne suffit pas et doit être complétée par un certain nombre d'éléments qualitatifs. Il convient de différencier entre trois aspects fondamentaux :

- importance d'une libéralisation du marché financier japonais en général
- traitement des banques étrangères par rapport aux banques japonaises
- traitement des banques suisses par rapport aux banques étrangères

5.1 Importance de la libéralisation du marché financier japonais en général

Historiquement - dans la période moderne -, la réglementation et la compartimentalisation du marché financier japonais semblent avoir eu pour objectif principal le maintien de taux d'intérêt à un niveau inférieur à celui qui aurait résulté de la libre expression des forces du marché. En particulier, le cloisonnement des divers secteurs de l'activité bancaire, en empêchant l'arbitrage entre les marchés, a servi à consolider le système des taux d'intérêt administrés. Un second objectif de la réglementation a certainement été la volonté d'empêcher l'internationalisation du yen, qui est de ce fait longtemps resté sous-évalué. En administrant ces deux variables macroéconomiques clés, les autorités japonaises ont cherché à l'origine à favoriser la reconstruction dans la période d'après-guerre, puis à maintenir en partie leur économie à l'abri des influences extérieures, ou du moins à contrôler l'impact de ces dernières.

L'économie japonaise est aujourd'hui parvenue à un stade de maturité qui requiert notamment que le marché financier japonais soit pleinement intégré au marché financier international. Or, le système actuel continue à faire obstacle à une telle intégration. La concurrence n'y joue pas assez le rôle qui lui revient. Une véritable diversification des risques n'est pas vraiment réalisable. L'administration des taux d'intérêt désavantage les établissements les plus efficaces et les mieux gérés qui ne peuvent accroître leur part du marché de manière équivalente à leurs avantages comparatifs. Des secteurs en pleine croissance tels que la gestion du patrimoine des fonds de pensions sont réservés à un petit nombre de banques. La tendance à la sécuritisation, tout en pouvant contribuer à une certaine détérioration des actifs des banques - ce sont notamment les débiteurs qui n'ont pas une qualité suffisante pour utiliser les nouveaux instruments financiers qui continueront à avoir recours au crédit bancaire - peut provoquer un déplacement du volume d'affaires vers le secteur boursier où elles n'ont pas accès. Aussi la libéralisation prend-elle une signification plus globale que l'établissement de meilleures conditions d'activité pour les banques étrangères. Elle doit contribuer à une meilleure efficacité et à une "modernisation" du système dans son ensemble.

Cette libéralisation est en train de se faire (voir à cet égard le chapitre V de l'"outline of the Action Program for Improved Market Access" du 30.7.1985 ainsi que le diagramme établi à cet égard par le Japan Center for International Finance" qui sont annexés à la présente étude). Elle est encore hésitante et d'aucuns peuvent estimer que son rythme devrait être plus rapide. Il convient toutefois de noter qu'il s'agit pour le Japon d'une véritable révolution qui ne peut aller sans susciter certaines craintes et résistances. Compte tenu de l'évolution du système financier mondial, on peut néanmoins admettre qu'il sera difficile de stopper le processus en cours au Japon et que d'autres réformes succéderont à celles qui ont aujourd'hui été amorcées. Toutes ces réformes contribueront à une meilleure insertion du Japon dans le système monétaire international, mais aussi à une intégration plus équilibrée de ce pays dans le système commercial et économique mondial.

5.2 Traitement des banques étrangères par rapport aux banques japonaises

Une comparaison des conditions d'activité des banques étrangères et des banques japonaises au Japon permet tout d'abord de tirer deux conclusions.

D'une part, la réglementation du marché japonais a pour effet secondaire un protectionnisme bancaire dont souffrent les banques étrangères. Dans un marché a priori difficile (cohésion japonaise et réserve vis-à-vis de l'étranger, liens très forts et traditionnels de fidélité qui unissent les partenaires économiques et les empêchent d'appliquer des critères purement matériels dans leurs décisions financières), elles ne peuvent réellement faire valoir tous leurs avantages comparatifs pour battre leurs concurrentes japonaises. Ainsi que le relève le Secrétariat de l'OCDE, "les banques étrangères n'ont été admises à concurrencer, en fait, que les grandes banques commerciales ("City Banks"), sans avoir la même gamme de possibilités de financement que ces dernières, ni bénéficier de la fidélité de l'entreprise envers son banquier qui est de règle au Japon"¹⁾. Elles n'ont de ce fait occupé jusqu'ici qu'une place relativement mineure dans le système bancaire japonais.

1) Ibid p. 13

D'autre part, il existe des domaines où les banques étrangères sont traitées différemment des banques japonaises. Selon le Secrétariat de l'OCDE : "A maints égards, les banques étrangères jouissent maintenant au Japon du "traitement national", mais elles semblent encore souffrir de certains handicaps liés au simple fait qu'elles sont étrangères et, dans certains domaines, elles se trouvent en face d'une réglementation plus sévère que celle qui s'applique aux banques japonaises. Bien des mesures de libéralisation n'ont été étendues aux banques étrangères qu'après un certain délai et elles ne l'ont pas toujours été dans toute la mesure du possible"¹⁾. En fait, le problème majeur, difficile à cerner, découle du manque de transparence dans le processus décisionnel causé par l'approche "case by case" qu'appliquent les autorités japonaises. Tout en rendant l'inégalité de traitement difficile à prouver, ce système crée une insécurité que les banques étrangères ont du mal à supporter.

Par ailleurs, en se plaçant sur un plan plus global, on ne peut pas ne pas constater - comme le font les banques étrangères au Japon - que les conditions d'activité des banques japonaises à l'étranger - et tout particulièrement en Suisse - sont très nettement plus favorables que celles des banques étrangères au Japon. Dans un "Working Paper" du 24.4.1986, l'"Institute of Foreign Bankers" au Japon émet à cet égard le commentaire suivant : "Since most foreign financial markets are more developed and more sophisticated in terms of market structures, financial products and financial engineering, Japanese financial institutions have the unilateral benefit of acquiring financial know-how, which they are importing into Japan, thus solidifying their position in their home market during the process of liberalization. There should be a general concern with regard to the existence of obstacles preventing foreign banks from an adequate and timely parallel expansion in the Japanese market".

En revanche, il convient aussi de relever qu'il existe des domaines dans lesquels les banques étrangères et suisses sont mieux traitées - ou du moins ont été mieux traitées jusqu'à un passé récent - que les banques japonaises. C'est ainsi qu'elles ont eu longtemps le monopole des "impact loans" (prêts en devises étrangères aux entreprises japonaises) - un avantage aboli depuis lors par la libéralisation. C'est ainsi, également,

1) Ibid p.58

que les décisions d'accorder des licences de Trust Banking et des licences boursières à un certain nombre de banques étrangères privilégient aujourd'hui ces dernières par rapport à leurs concurrentes indigènes.

5.3 Traitement des banques suisses par rapport aux banques étrangères

Les banques suisses reconnaissent qu'elles ne peuvent prouver le fait qu'elles seraient discriminées par rapport à d'autres banques étrangères. Toutefois, il semble que les grandes banques américaines établies depuis longtemps au Japon jouissent d'avantages que les autres banques étrangères n'ont pas. Leurs contingents de réescompte auprès de la Banque du Japon seraient substantiellement plus élevés (ces contingents sont attribués sur une base individuelle). Elles disposeraient également de facilités directes d'emprunt auprès de la même banque centrale, ce qui n'est pas le cas des autres banques étrangères et des banques suisses en particulier. Enfin, elles n'auraient pas, en partie, été soumises à l'obligation d'effectuer dans des locaux et bâtiments séparés les opérations afférentes à des secteurs distincts de l'activité bancaire (par exemple : "trading room" unique pour les opérations sur devises et sur titres).

Un élément important d'incertitude provient par ailleurs de l'approche "numérique" choisie par les autorités japonaises pour libéraliser petit à petit l'accès des banques étrangères à de nouveaux secteurs du marché financier japonais. Cette approche implique en effet une sélection parmi les candidats possibles et comporte le risque que des établissements tout à fait qualifiés soient laissés pour compte. Les banques suisses intéressées ont finalement pu recevoir chacune une licence de Trust Banking et les chances sont très bonnes qu'il en aille de même en ce qui concerne les licences boursières (bien que les demandes des banques suisses aient été écartées dans la première distribution de licences à fin 1985). Rien ne permet cependant de dire que ce sera toujours le cas à l'avenir, et que les nouvelles banques suisses qui pourraient vouloir s'établir un jour au Japon bénéficieront aussi des avantages concédés jusqu'ici aux banques qui sont déjà sur place.

Dans ce contexte, il convient de relever que la Suisse, malgré le fait qu'elle constitue une place financière importante, n'a pas vis-à-vis du

Japon le poids économique d'autres pays tels que les USA, la RFA ou le Royaume-Uni. Elle ne peut donc être sûre d'obtenir les concessions que le Japon pourrait à l'avenir être amené à consentir à ces Etats à la suite de pressions au niveau bilatéral.

5.4 Conclusion

Selon la pratique de la Commission fédérale des banques, "la réciprocité est garantie par un Etat étranger si une banque suisse peut y exercer une activité bancaire suffisamment complète et lucrative ; peu importe la forme juridique sous laquelle elle peut s'établir"¹⁾. Les considérations qui précèdent montrent que la situation des banques suisses sur le marché financier japonais est complexe. Des obstacles dus à la réglementation et à la segmentation de l'activité bancaire au sens large les ont placées dans une position difficile face à leurs concurrentes japonaises, et ne leur ont pas permis de développer leurs affaires comme elles auraient pu l'espérer. Toutefois, des perspectives d'amélioration existent, et il est incontestable que les mesures de libéralisation prises par les autorités japonaises, si elles sont encore bien insuffisantes, constituent un réel progrès. Il s'agit aujourd'hui d'oeuvrer, d'une part, pour que la libéralisation se poursuive jusqu'à ce que le marché financier japonais soit raisonnablement intégré au marché financier international au même titre que les autres grands marchés financiers occidentaux nationaux.

D'autre part, il est important que les autorités suisses veillent à ce que les banques suisses continuent à être au premier rang des bénéficiaires des mesures successives prises en faveur des banques étrangères au Japon, et que les nouvelles banques suisses qui pourraient désirer dans l'avenir s'établir sur le marché financier japonais ne se heurtent pas, le moment venu, à des difficultés pour obtenir ces mêmes avantages.

Ces deux objectifs devraient être poursuivis dans le cadre d'une stratégie où tant l'Administration fédérale que la Commission fédérale des banques ont un rôle complémentaire à jouer. Tant que des progrès substantiels ultérieurs en matière de libéralisation n'auront pas été accomplis - les-

1) Bulletin de la CFB, fascicule 9, décembre 1981, p. 45

quels permettraient à la Commission fédérale des banques d'admettre une fois pour toute que la réciprocité qualitative est garantie par le Japon - le traitement de chaque demande d'ouverture d'une banque japonaise en Suisse devrait être inscrit dans une démarche d'ensemble visant à obtenir des améliorations des conditions d'activité des banques suisses au Japon ou des engagements pour l'avenir. Nous considérons en outre qu'il pourrait être indiqué de procéder, en consultation avec les autres instances fédérales intéressées ainsi qu'avec l'ASB, à une identification des priorités qui pourraient constituer le centre de gravité d'une action convergente. La mise en oeuvre de cette action pourrait passer par une meilleure intégration de nos moyens à la fois bilatéraux et plurilatéraux et par une intensification de nos contacts avec d'autres partenaires occidentaux en vue d'augmenter l'effet d'une démarche concentrique.

Service économique et financier

Annexes mentionnées

Re: (a) of your Memorandum

(1) All the Swiss banks fulfilling the licensing conditions of Article 4 of the Banking Law and the authorization conditions of Article 10 of Foreign Exchange and Foreign Trade Control Law will be permitted to open one or several subsidiaries, branches, agencies or similar institutions in Japan.

(2) The Banking Law has no provision that prohibits the acquisition of Japanese banks by other banks or any individuals, Japanese or foreign, including Swiss banks, Swiss non-banking companies and Swiss individuals. Prior notice is required under the Foreign Exchange and Foreign Trade Control Law. However, in case of acquisition to be made by a bank, authorization by fair trade commission is additionally required in accordance with the Anti-Monopoly Law.

(3) Swiss non-banking companies and Swiss individuals will be permitted to found one or more banks in Japan, provided that the licensing conditions under Article 4 of the Banking Law and the authorization conditions under Article 10 of the Foreign Exchange and Foreign Trade Control Law are fulfilled.

(4) Swiss banks will be permitted to open one or several branches in Japan for the purpose of transacting business

as a securities company, provided that these banks have no banking subsidiaries, branches, etc. in Japan itself.

(Under the Securities and Exchange Law of Japan, securities companies are not permitted to do banking business, and vice versa. This separation of business applies equally to Japanese and foreign banks.)

(5) Applications filed in cases mentioned above (1) through (4) will be dealt with on the same basis as those applications filed by Japanese nationals. This sort of equality has long been maintained.

(6) No conditions other than those expressly mentioned by the law have in the past been, or will in the future be taken into consideration in examining the applications filed.

(7) The provision of Article 4, Paragraph 2, Item 3, when interpreted literally, applies to Japanese banks and foreign banks alike, but no applications from foreign banks have been rejected or authorizations delayed because of this provision. Neither will there be any rejections nor delays in the future solely because of this provision.

Re: (b) of your Memorandum

Swiss banks in Japan, as well as other foreign banks in Japan, have been accorded national treatment. This treatment will be surely maintained in the future.

ANNEX A

Extracts from the "Outline of the Action Program
for Improved Market Access" adopted 30th July 1985

On 30th July 1985, the Prime Minister of Japan announced the "Outline of an Action Program" containing a series of measures intended to liberalise its markets for imports of foreign goods services and capital flows. The Prime Minister indicated that the measures were prompted by Japan's desire to accept responsibilities in the world economy that were commensurate with its economic strength, and to co-operate with other countries in strengthening the free trading system. Most of the measures announced concerned trade in goods and services, but Chapter V of the Outline contained the attached comments on the liberalisation of financial and capital markets.

FINANCIAL AND CAPITAL MARKET

The Japanese Government has proceeded with the liberalisation of the financial and capital market in a positive and forward-looking manner in keeping with "The report of the working group of the Joint Japan-US Ad Hoc Group on Yen/Dollar Exchange Rate, Financial and Capital Market Issues", etc.

Several measures had been implemented by the end of last year, including permission for qualified foreign banks to deal in public bonds in the secondary market, relaxation of restrictions on Euroyen negotiable Certificates of Deposit (Euroyen CDs), lifting of restrictions on lead and co-lead management of Euroyen bond issues, and relaxation of the qualification standards for Euroyen bond issue by non-Japanese residents.

Measures that have been implemented during the current year include the introduction of money market certificates (MMCs), further liberalisation of restrictions on domestic Certificates of Deposit (CDs), further liberalisation of Euroyen bonds and Euroyen lending, abolition of withholding tax on interest earnings by non-residents on Euroyen bonds issued by Japanese residents, diversification of the dealers participating in money markets and public securities markets, establishment of a yen-denominated banker's acceptance (BA) market, and announcement of the list of eligible foreign banks to engage in trust banking.

At the same time, the exchange of views with monetary authorities abroad has been intensified through the meetings with the EC, the United Kingdom, and the Federal Republic of Germany.

The Japanese Government will proceed with the steady implementation of measures for liberalisation and internationalisation of financial and capital markets along the lines included in "The report of the working group of the Joint Japan-US Ad Hoc Group", etc.

Outline of the Action Program1. Liberalisation of Interest Rate Ceilings on Deposits

(1) Interest rate ceilings on large denomination deposits will be relaxed and removed by the spring of 1987. The following steps will be taken to implement liberalisation without causing disruptions to the financial market.

(1) Removal of Interest Rate Ceilings on Large Denomination Time Deposits

Interest rate ceilings on large time deposits of one billion yen and over will be removed this fall. The interest rate ceilings will be further removed gradually on lower denomination of time deposits.

(ii) Relaxation of Regulation of MMCs

The minimum denomination of MMCs will be lowered and the MMC issue ceiling for each bank will be raised by the spring of 1987. We will begin to gradually raise each bank's MMC issue ceiling this fall.

The maximum maturity of MMCs will be extended to two years by the spring of 1987.

The way to set the interest rate ceiling of MMCs will be modified according to the maturity range and minimum denomination of MMCs, etc.

(iii) Further Relaxation of Restrictions on CDs

The CD issue ceiling for each bank will be gradually raised beginning this fall.

The CD maturity range will be modified, the maximum maturity will be extended to one year by the spring of 1987.

(2) Regarding liberalisation of interest rate ceilings on small denomination deposits, we will study the possible problems accompanying and arising from it at early opportunity and we will promote it following liberalisation of interest rate ceiling on large ones on the condition that the necessary circumstances are well established taking into account the protection of depositors, and the total balance between private bank deposits and postal savings, etc.

(3) We will proceed with liberalisation of interest rate ceilings on inter-bank deposits as an aspect of the removal of interest rates on large denomination time deposits with due consideration to maintenance of effectiveness of monetary policies.

(4) We will take measures for further development of Japanese short-term money markets. In this regard, we are requesting that the Bank of Japan and other market participants review the practices in inter-bank markets. Efforts will also be made to develop the market in short-term government debt.

Transactions without collateral are introduced to the call money markets this July as a review of the practices in inter-bank markets, taking account of market needs.

2. Establishment of the Bond Futures Market

The amendment of the Securities and Exchange Law required to establish a bond futures market was passed by the Diet on June 14, 1985. We will therefore make preparations for the establishment of the market, which will take place this October.

3. Improvement of Internal Bond Issue Market

We will endeavour to relax the qualification standards for non-secured straight bond issues and to introduce the bullet repayment structure for 10-year and 12-year bonds towards this fall. In addition, the maturity range of corporate bonds will be diversified and the primary markets for yen-denominated foreign bonds and foreign-currency denominated foreign bonds will be improved.

4. Dealings in Yen-Denominated BAs by Securities Companies

The yen denominated BA market was established this June. Banks, short-term credit dealers and bank related companies have been permitted to deal in the yen denominated BA market. In order to strengthen the function of the yen-denominated BA markets through diversifying participating dealers, securities companies will be allowed to deal in the yen-denominated BA market from April 1986.

5. Participation by Foreign Banks in Trust Banking

We intend to take the procedure for nine eligible foreign banks to participate in the trust banking activities as soon as possible after receiving applications.

6. Membership of the Tokyo Stock Exchange

At the request of the Minister of Finance, the Tokyo Stock Exchange set up the "Ad Hoc Committee on the Membership". The Committee has decided to increase the current seats of full members (83 companies). At present, the details of the increase, such as the required number of increasing seats and the necessary procedures for participation, are under examination. The Committee is expected to reach a conclusion by this fall.

7. Liberalisation of Euroyen Bonds and Others

The features of Euroyen bonds issued by Japanese residents will be diversified, and issue of floating rate notes will be liberalised as of the spring of 1986. In addition, the maximum maturity of Euroyen CDs will be extended to one year, in the light of the relaxation of restrictions on domestic CDs.

8. Creation of a Suitable Environment for Further Financial Liberalisation

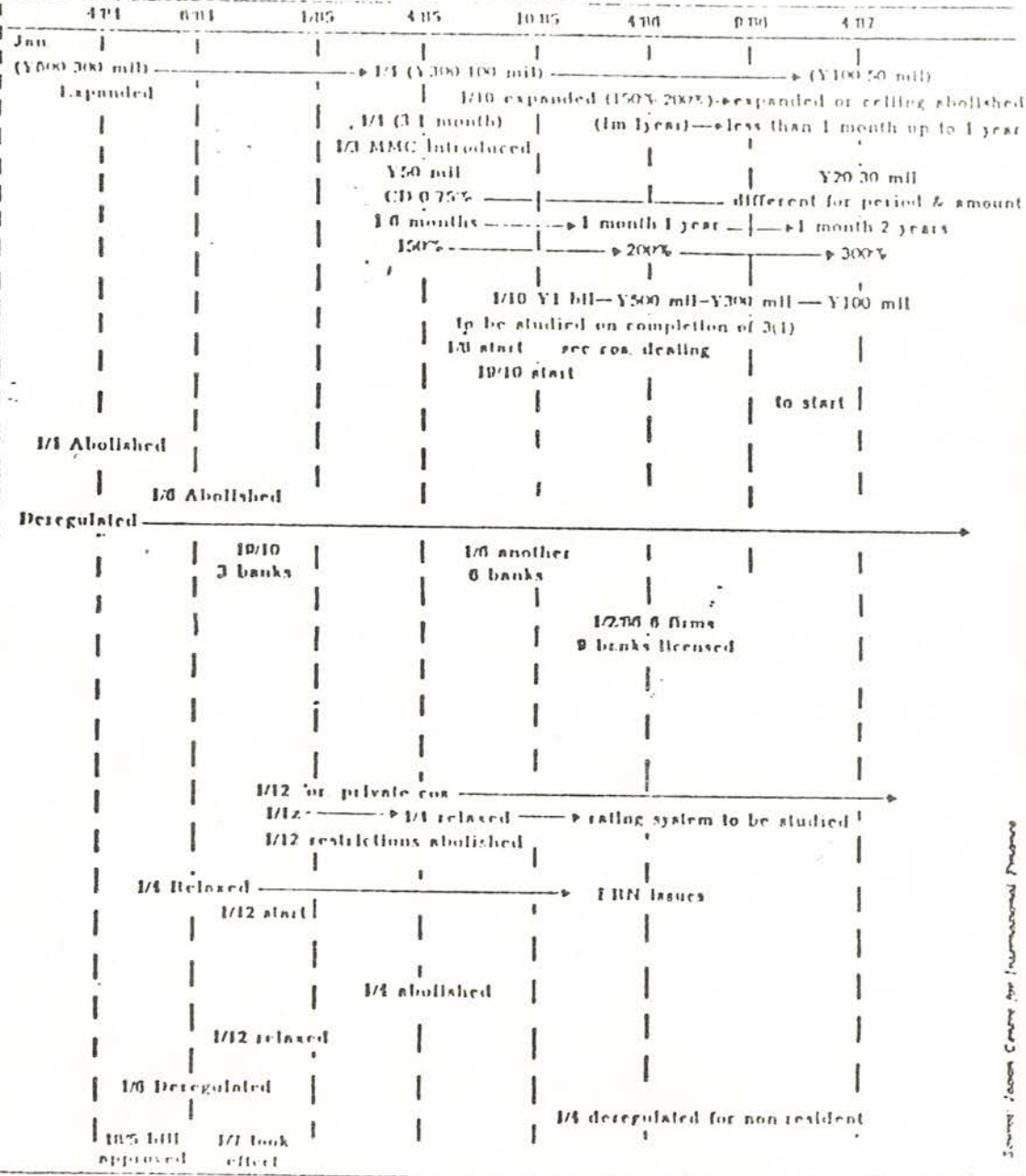
Measures will be implemented to create a suitable environment for the further progress of financial liberalisation, including enhancement of the deposit insurance system, along the lines of the reports of the Committee on Financial System Research. For this purpose, we will submit legislative proposals to the Diet at the earliest opportunity after the next ordinary session.

Tokyo Money and Capital Markets

Guide to implementation of international liberalization and liberalization

As of January 1991

IILM	IMPLEMENTATION								
	4/71	6/71	1/85	4/85	10/85	4/90	9/90	4/97	
A. Deregulation of the Money & Capital markets									
1. Greater flexibility in CD issues									
(1) Lower minimum CD issue unit									
(2) Expand CD issue ceilings (Net worth ratio)									
(3) Shorten CD issue maturities									
2. Introduction of Money Market Certificates									
(1) MMC issue unit									
(2) MMC interest rate									
(3) MMC issue maturities									
(4) MMC issue ceilings (Net worth ratio)									
3. Relaxation/abolition of interest rate controls									
(1) large denomination deposits									
(2) small denomination deposits									
4. Yen denominated Bankers' Acceptances market									
5. Govt. bond futures market									
6. Tokyo offshore market									
7. Study a short term gov't bond market									
8. Real demand rule									
9. Resident overseas accounts									
10. Yen swap limitations									
11. Yen denominated foreign lending									
12. Gov't bond dealing by foreign bank									
B. Foreign financial institution participation									
1. TSE membership by foreign securities firms									
2. Entry of foreign banks into trust banking									
3. Transparency of financial administration									
C. Euroyen Market									
1. Euroyen Bonds									
(1) Relaxation of Guidelines for non resident Euroyen issues									
a) Issuing bodies									
b) Eligibility									
c) Number of issues/amount									
(2) Relaxation of Guidelines for resident Euroyen issues									
(3) Lead management of Euroyen loans by foreign dealers									
(4) Withholding tax on resident issues of Euroyen bonds held by non resident									
2. Relaxation of controls on Euroyen CDs (less than 6 months; domestic sales forbidden)									
3. Deregulation of Euroyen loans									
(1) Short term									
(2) Medium- and long term									
D. Direct Investment									
Deregulated companies system									



Source: Japan Centre for International Finance



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

Original direkt weitergeleitet

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

s.C.41.Jap.731.0.

s.C.41.Jap.731.0.(1) - FV/roe

3003 Berne, le 24 juin 1986

Bitte dieses Zeichen in der Antwort wiederholen
Prière de rappeler cette référence dans la réponse
Pregasi rammentare questo riferimento nella risposta

Monsieur Kurt Hauri
Directeur
Secrétariat de la Commission
fédérale des banques
Marktgasse 37

3001 Berne

Réciprocité bancaire avec le Japon

Monsieur le Directeur,

Suite à la séance du 16 juin 1986 à laquelle vous avez été représenté par M. Zuberbühler, nous avons l'honneur de vous faire parvenir en annexe la version finale de notre analyse sur la situation des banques suisses au Japon pour transmission à la Commission fédérale des banques.

Ainsi qu'il avait été convenu lors de la séance du 3.3.1986 et comme M. Zuberbühler l'a confirmé, une nouvelle séance sera convoquée, avec participation des grandes banques suisses, avant que la Commission ne prenne une décision définitive sur la première des deux demandes japonaises actuellement en suspens. Il serait utile que nous puissions nous-mêmes, à cette occasion, présenter aux banques les conclusions de notre analyse, définir avec toutes les parties intéressées notre propre action dans la stratégie à suivre à l'avenir, fixer les priorités quant aux demandes futures à présenter aux Autorités japonaises et déterminer quand et de quelle manière ces demandes devraient être faites. Nous vous remercions d'avance de vouloir bien prévoir cette possibilité dans l'éta-

./..

blissement de l'ordre du jour de la réunion en question.

Dans l'attente de vos nouvelles, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Directeur, l'assurance de notre considération distinguée *et les meilleurs salutations!*

Service économique et financier

Alexis Lautenberg

(Alexis Lautenberg) |

Annexe mentionnée

Copie (avec annexe) à :

- M. Jean-Pierre Roth, Directeur,
Banque nationale suisse, Berne
- M. Daniel Kaeser, Sous-Directeur,
Administration fédérale des finances
- M. Silvio Arioli, Ambassadeur,
Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, OFAEE
- M. Roland Lempen, OFAEE
- Ambassade de Suisse, Tokyo
- DFAE : BRÉ, RUE

Lj 2 5 Juni 86 18