

Cont. du: 114

SCHWEIZERISCHE
BANKIERVEREINIGUNG

30. April 1991

ASSOCIATION SUISSE
DES BANQUIERSASSOCIAZIONE SVIZZERA
DEI BANCHIERI

2

Monsieur
Jean-Pascal Delamuraz
Conseiller fédéral
Chef du Département
fédéral de l'économie publique
Palais fédéral

3003 Berne

Monsieur
René Felber
Conseiller fédéral
Chef du Département
fédéral des affaires étrangères
Palais fédéral

3003 Berne

Bâle, le 29 avril 1991
SM/CK/A.145

Négociations sur l'Espace économique européen (EEE)

Messieurs les Conseillers fédéraux,

Les banques suisses ont suivi avec attention, dès la phase des discussions exploratoires, les négociations entre les Etats de l'AELE et la Communauté européenne visant à la création d'un Espace économique européen. Elles approuvent les objectifs assignés originaires au futur Accord EEE, à savoir l'extension du champ d'application des quatre libertés fondamentales prévues par le Traité de Rome aux six pays de l'AELE et au Liechtenstein par la reprise de l'Acquis communautaire pertinent identifié conjointement, à l'exclusion expresse de certains domaines de la législation communautaire comme la fiscalité. Elles ont soutenu, par l'intermédiaire de notre Association, les efforts du Conseil fédéral en ce sens et continueront à le faire dans la mesure où subsistent de réelles chances d'aboutir à un accord équilibré, respectueux des principes fondamentaux de l'ordre juridique suisse. Or, les banques estiment que les négociations évoluent de manière défavorable et tiennent à vous faire part de leurs préoccupations.

C'est la Commission des Communautés européennes, en janvier 1989, qui a pris l'initiative de proposer des relations "mieux structurées" avec les pays de l'AELE. Depuis lors, la Commission, si ce n'est la Communauté elle-même, a sensiblement durci sa position en raison de divers facteurs, dont la politique intérieure de plusieurs pays de l'AELE. Le manque d'unité à l'intérieur de l'AELE n'a en rien contribué à l'en dissuader.

- 2 -

Elle cherche même à étendre le futur accord à des domaines parfaitement hétérogènes (voir ses revendications en vue de créer un "fonds de cohésion" en faveur des pays du Sud, ou sa détermination à régler le problème du transit routier à travers les Alpes dans le cadre multilatéral de l'EEE). Depuis l'annonce par la Suède de sa candidature à l'adhésion, l'EEE, pour de nombreux observateurs, n'est plus qu'une étape transitoire avant l'adhésion à part entière. Il n'en va pas de même pour la Suisse, qui recherche au contraire dans l'EEE une solution durable, à mi-chemin de l'adhésion et des accords bilatéraux et sectoriels traditionnels. Cette attitude reste valable pour notre pays, en dépit des difficultés et de l'isolement par lesquels elle se traduit, car le débat sur l'opportunité d'une adhésion ne fait que commencer en Suisse. Dans son deuxième rapport sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne, du 26 novembre 1990, le Conseil fédéral décrivait lui-même l'EEE comme un projet doté d'une logique propre, ayant le mérite de permettre à la Suisse, en termes d'intégration, "des résultats tangibles à relativement brève échéance". Pour que le double objectif économique et politique de la politique suisse d'intégration puisse être atteint, le Conseil fédéral, sans d'ailleurs exclure une adhésion ultérieure, estimait alors que le Accord EEE devrait remplir les trois conditions cumulatives suivantes :

- "- nous donner un degré élevé d'intégration au Marché unique par la réalisation aussi large que possible des quatre libertés et par une coopération renforcée dans le domaine des politiques d'accompagnement;
- nous donner le droit de participer à part entière au processus de décision de l'EEE et de faire ainsi valoir nos intérêts efficacement, l'étendue de ce droit devant être en adéquation avec le contenu matériel du traité;
- nous permettre de maintenir l'essentiel de nos spécificités."

Et le Conseil fédéral concluait :

"Faute de l'une ou l'autre de ces trois conditions, le projet d'EEE perdrait de son attrait. Il nous faudrait alors envisager d'activer l'un ou l'autre des deux scénarios que sont l'option de l'adhésion à la CE ou le retour à la voie pragmatique et ponctuelle."

Cette position conserve à nos yeux toute sa valeur. Nous estimons par conséquent qu'il convient d'éviter la signature d'un accord déséquilibré, non seulement parce qu'il risquerait d'être désavoué en votation populaire, mais aussi parce que, quelle que soit l'issue du scrutin, notre pays se trouverait dans une position moins favorable pour négocier s'il décidait ultérieurement de demander son adhésion à la Communauté européenne ou de reprendre sa politique d'accords bilatéraux et sectoriels.

Dans le cas où la négociation n'aboutirait pas à un accord équilibré, notre Association est d'avis qu'un accord restreint à certains secteurs euro-compatibles est envisageable pour permettre au processus conduisant éventuellement à une adhésion à la CE de se dérouler conformément aux procédures de décision en cours dans notre pays.

Partant cependant de l'idée que les négociations sur l'Accord EEE se poursuivront jusqu'à leur terme, nous tenons à vous exprimer à nouveau notre position, tout en soulignant notre soutien à la politique du Conseil fédéral. Cette position est également valable par analogie dans l'hypothèse d'un accord "allégé".

Les futures relations institutionnelles entre les partenaires de l'EEE constituent la principale difficulté à laquelle se heurtent les négociateurs. Ces questions intéressent très directement les organisations économiques qui, en Suisse, participent au processus législatif dans le cadre des procédures de consultation. Si elles doivent être soumises à la réglementation communautaire (règlements ou directives), les banques suisses entendent être représentées au sein des différents comités et groupes d'experts chargés de la gestion et du développement de ces règles.

On songe, en particulier, au Comité consultatif bancaire ainsi qu'aux comités visés par les différentes directives de l'Acquis en matière de services d'investissement, de bourses et de fonds de placement. Le Comité monétaire et le Comité des gouverneurs jouent également un rôle déterminant en matière de mouvements de capitaux; il conviendrait que la Banque nationale suisse soit associée à leurs travaux. Une consultation préalable des experts suisses avant la saisine de ces instances ne nous paraît pas garantir suffisamment notre participation à l'élaboration de normes auxquelles nous serions assujettis.

Il paraît légitime que le droit de vote au sein de ces organes reste l'apanage des représentants des Etats membres à part entière de la Communauté. En revanche, le droit de participer aux débats et à l'élaboration des décisions ("decision shaping") devrait être garanti aux représentants des pays de l'AELE. En outre, pour compenser son absence de droit de vote, la Suisse doit être en mesure de refuser la reprise d'une norme communautaire nouvelle qui serait incompatible avec une règle fondamentale de notre droit (droit d'"opting out"), sans s'exposer à des mesures de rétorsion disproportionnées de la part de la Communauté. Ce droit doit pouvoir s'exercer de manière individuelle, car les intérêts fondamentaux qu'il est destiné à protéger diffèrent d'un pays à l'autre. Enfin, les domaines exclus expressément de l'accord (notamment la fiscalité) ne doivent pas pouvoir faire l'objet de règles applicables dans l'EEE sans l'accord de toutes les parties.

On rappellera que les négociateurs en chef de l'AELE, lors de leur réunion de Muri en octobre 1990, avaient proposé de remplacer les demandes d'exceptions permanentes par des périodes transitoires et des clauses de sauvegarde à condition que des solutions satisfaisantes soient trouvées aux problèmes des relations institutionnelles.

Or, l'AELE a désormais accepté - à notre connaissance - presque toutes les exigences de la Commission sur le plan matériel (retrait ou diminution de la durée de nombreuses demandes de périodes transitoires et quasi-acceptation du délai de transition unique de deux ans voulu par la Commission; clause de sauvegarde générale), sans avoir apparemment obtenu de concessions tangibles dans le domaine institutionnel.

Depuis la dernière séance de la Délégation économique permanente, le 27 février 1991, notre Association n'a plus été directement informée du déroulement des négociations en ce qui concerne le problème crucial des relations institutionnelles, traité par le groupe de négociations V.

à part
pour
le rapport
pour l'AELE

Selon les informations dont nous disposons, il apparaît toutefois que les dernières propositions de la Commission européenne sont loin de répondre aux besoins évoqués ci-dessus. En outre, il n'est pas prévu de juridiction EEE qui coifferait la Cour de justice des Communautés, mais seulement une chambre spéciale au sein de cette dernière comprenant deux juges de l'AELE.

Sur le plan matériel, les banques suisses sont plus particulièrement intéressées à bénéficier de la libre circulation des capitaux et des services financiers au sein de l'EEE, aux mêmes conditions que les banques des pays de la CE, tant dans le domaine bancaire proprement dit qu'en matière de services d'investissement, de bourses et de fonds de placement. L'enjeu réel des négociations à cet égard ne doit toutefois pas être exagéré. Les établissements suisses à vocation internationale disposent déjà d'un réseau mondial; en vertu du droit communautaire, leurs filiales dans la CE bénéficieront du statut d'entreprises communautaires quelle que soit l'issue des négociations.

D'autre part, avec 250 banques et sociétés financières à capitaux étrangers, la place financière suisse n'a pas à attendre, si l'EEE est créé, un afflux massif de banques européennes. Il s'agit bien plutôt d'assurer sa compétitivité, en la mettant en mesure d'offrir aux établissements de pays tiers une licence unique valable dans l'ensemble de l'Espace. Le secteur bancaire et financier suisse est dans une très large mesure déjà euro-compatible.

L'exemple des trois grandes banques suisses, qui se sont adaptées d'elles-mêmes dès cette année aux règles de la Communauté en matière de consolidation des comptes et de publication des réserves latentes, est significatif. Nous considérons qu'une adaptation au droit communautaire de la législation bancaire et financière suisse est nécessaire et inévitable. Sans se cacher les difficultés politiques et techniques qu'elle engendrera, nous sommes donc en principe favorables à une procédure accélérée permettant d'adapter nos lois aux différentes directives, à condition de demeurer associés à ce processus. Les périodes transitoires d'adaptation, nécessaires, n'ont pas à être prolongées à des fins purement tactiques.

Toutefois, les réserves émises antérieurement par les banques au sujet de l'entraide administrative entre autorités de surveillance doivent être maintenues. Notre Association considère qu'une collaboration plus étroite entre les autorités administratives chargées du contrôle prudentiel aidera à la transparence et au bon fonctionnement des marchés; elle constitue en outre le corollaire du principe du contrôle par le pays d'origine. Les échanges d'informations doivent cependant se limiter aux seuls besoins du contrôle consolidé, à l'exclusion d'autres données individuelles relatives aux clients. Ces garanties n'impliquent pas une dérogation à l'Acquis communautaire, mais seulement qu'on précise sa portée et ses modalités d'application.

Les directives communautaires confèrent en effet aux autorités administratives une base très large (y compris le droit de procéder dans un autre Etat à des inspections des succursales), qui n'exclut pas tout abus. Les réponses très lacunaires fournies jusqu'ici par les services de la Commission aux questions posées par la Suisse dans ce domaine ne sont pas de nature à dissiper nos craintes. Il s'agit également d'éviter de créer un précédent en cas de développement de l'entraide fiscale au sein de la Communauté.

Notre Association a développé et motivé en détail sa position à ce sujet dans un mémoire adressé le 18 juin 1990 à MM. les Secrétaires d'Etat Blankart et Jacobi, ainsi que dans une lettre confidentielle adressée le 14 décembre 1990 à M. l'Ambassadeur Kellenberger.

Par leur nature même, les garanties que demandent les banques suisses ne sauraient avoir un caractère transitoire. Il ne suffit pas non plus, eu égard à l'impact qu'une acceptation sans réserves pourrait avoir sur la clientèle étrangère des banques suisses, que des bases légales - même précises et restrictives - soient introduites dans les différents domaines concernés de la législation suisse postérieurement à la conclusion de l'accord.

C'est la raison pour laquelle nous insistons pour que le Conseil fédéral, par une déclaration interprétative au moment de la signature de l'accord et par un commentaire dans le message qu'il adressera aux Chambres, souligne que l'autorité suisse requise statuera sur les demandes d'informations émanant d'une autorité compétente de l'EEE conformément aux règles du droit suisse, en application notamment de la loi fédérale sur la procédure administrative, que les autorités suisses et étrangères sont liées par le secret de fonction, que les informations communiquées aux autorités étrangères seront utilisées exclusivement dans le cadre de procédures administratives relevant de la directive concernée (les procédures pénales relevant de l'entraide judiciaire internationale demeurant réservées), que seules seront communiquées les informations nécessaires à l'application de règles de même nature que celle du droit suisse et que le respect de l'ordre public et d'autres intérêts essentiels demeurera réservé.

L'affirmation de ces principes dans une déclaration générale, de nature politique et au plus haut niveau, est indispensable pour éviter que l'acceptation de l'Acquis communautaire par la Suisse ne soit interprétée comme une atteinte aux règles de confidentialité et de spécialité.

En conclusion, l'Accord EEE pourra être soutenu par les banques suisses s'il satisfait aux conditions suivantes :

- a) Une participation suisse directe au Comité consultatif bancaire, aux Comités de contact en matière de services d'investissement, de bourses et d'OPCVM et aux différents groupes d'experts qui en dépendent devra être assurée, tant pour la gestion que pour le développement du droit communautaire pertinent, avec au minimum participation à l'élaboration des décisions ("decision shaping") et voix délibérative.

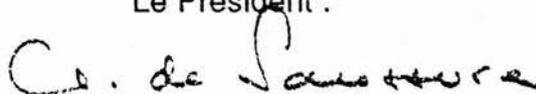
*L'ASB
se - c- l'ix
es l'oulinaris
vire z-ib
si vonden
de plus l'ou
re Brouard
L'alle L
Je ne s'arr
etc*

- b) Un droit d'"opting out" devra être garanti aux pays de l'AELE au cas où la reprise d'une nouvelle norme communautaire serait incompatible avec une règle fondamentale (secret bancaire, p. ex.) de leur ordre juridique; ce droit, destiné à compenser l'absence de droit de vote, devra pouvoir être exercé de manière autonome par chaque pays de l'AELE; les éventuelles mesures de rééquilibrage prises par la Communauté devront être proportionnées et s'appliquer uniquement au secteur d'activité concerné.
- c) Les domaines exclus expressément des négociations ne pourront pas faire l'objet de règles EEE sans l'accord de toutes les parties à l'accord, même en application d'une clause évolutive. Il en va ainsi en particulier de la fiscalité. Dans ces domaines, toute mesure de rétorsion devra être exclue à l'égard d'un Etat qui se refuserait à étendre le champ d'application de l'accord. Toute modification de l'accord devra être soumise en Suisse aux mêmes procédures constitutionnelles de ratification que l'accord initial.
- d) L'Accord EEE devra offrir aux banques en Suisse la licence bancaire unique aux mêmes conditions qu'aux établissements de la CE et comporter un régime de réciprocité commun de facto envers les pays tiers, selon les modalités exposées ci-dessus.
- e) Parallèlement à la signature de l'accord, des garanties formelles de portée générale devront être données par le Conseil fédéral en matière d'entraide administrative entre autorités de surveillance.

Nous vous prions de croire, Messieurs les Conseillers fédéraux, à l'expression de notre haute considération.

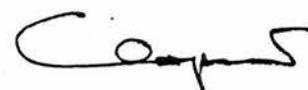
ASSOCIATION SUISSE DES BANQUIERS

Le Président :



(Dr Claude de Saussure)

Le Délégué :



(Jean-Paul Chapuis)