

SERVICE ECONOMIQUE ET FINANCIER  
s.C.41.Am.731.0 - gxp

Berne, le 4 mars 1993

**Note d'information en vue de la visite  
du Secrétaire d'Etat Jakob Kellenberger à Washington  
du 24 au 30 mars 1993**

---

**Aperçu des problèmes potentiels des banques et des assurances suisses aux USA**

**1. Secteur bancaire**

Le 27 novembre 1991, le Congrès a adopté une version "light" d'un projet de réforme bancaire qui aurait dû être une révision majeure de la législation. Tout en saluant le projet de réforme lors de son examen au Congrès, la Suisse a procédé à différentes démarches exprimant ses réserves à l'endroit de deux dispositions de la révision, à savoir:

- l'obligation pour les banques étrangères d'opérer aux Etats-Unis sous forme de filiale (*Tochtergesellschaft*). Les succursales américaines des établissements étrangers auraient donc dû soit arrêter leurs activités, soit se transformer en filiales (*roll-up*);
- l'amendement de l'*International Banking Act* de 1978 prévoyant l'abrogation de la disposition dite de *grandfathering* selon laquelle 17 banques étrangères, dont 4 suisses, sont autorisées à opérer à la fois dans le secteur bancaire et celui des titres.

Les arguments que nous avons fait valoir sont contenus dans le Memorandum de mai 1991 qui se trouve en annexe.

Au grand soulagement des banques suisses, aucune des deux dispositions n'a passé la rampe du Congrès. Ceci étant, la nouvelle administration traduit dans les faits son intention de procéder à une réappréciation de son profil en matière de politique économique extérieure. Il y a donc, dans ce contexte, tout lieu de penser que le *roll-up* et l'abrogation de la clause *grandfathering* seront, sous une forme ou l'autre, réexaminés par le Congrès.

Considérant que la mise en place de la politique économique de la nouvelle administration, notamment en matière budgétaire, devraient en cette première année de législature absorber une grande partie des travaux du Sénat et du Hill, nous ne pensons pas que les Congressmen seront saisis de ces questions dans un avenir proche.





A toutes fins utiles, il faut relever que l'impossibilité pour les institutions financières de procéder à de l'*interstate branching* (Mc Fadden Act) constitue un obstacle de taille pour le développement des activités de nos banques aux Etats-Unis. Une disposition spécifique de l'*Understanding* relatif aux engagements du GATS dans le secteur des services financiers fait référence à ce type de restriction non discriminatoire. Elle invite les parties contractantes à s'efforcer (*endeavour*) de supprimer ou limiter les effets négatifs des mesures qui limitent l'expansion géographique des prestataires de services sur leur propre territoire. Dans l'hypothèse de la conclusion d'un GATS, nous disposerions d'un point d'appui ancré dans un accord international qui nous permettrait, le cas échéant, de revendiquer, auprès des autorités américaines, un assouplissement de la réglementation prohibant l'*interstate branching*.

Le sujet le plus préoccupant pour les banques suisses à ce stade est un éventuel amendement de la *Community Reinvestment Act*. Cette loi enjoint les banques à tenir également compte des besoins de crédit des communautés les moins favorisées du lieu dans lequel elles sont implantées. Ces dispositions s'appliquent présentement aux seules banques actives dans le *retail banking*. L'amendement du CRA viserait, notamment, à soumettre aux mêmes obligations les établissements de *wholesale banking*, dont les succursales de banques étrangères. Au-delà du caractère complexe de l'application d'une telle loi pour les activités de *wholesale*, c'est surtout le coût administratif inhérent au contrôle du CRA par la *Federal Reserve* dont redoutent nos établissements (les exigences administratives découlant du CRA sont estimées à 40% du temps consacré à l'ensemble des questions de supervision).

Sans que l'on ait une idée précise de l'état d'avancement de la réflexion sur la question, nous savons qu'une sous-commission de la Chambre des Représentants a procédé le mois dernier à des auditions relatives à l'opportunité d'amender le CRA. Le processus législatif est donc, à l'inverse du *roll-up* et du *grandfathering*, dans ce cas engagé. L'Association suisse des banquiers dit vouloir adopter un "profil bas" dans cette affaire considérant qu'il ne s'agit pas d'une discrimination à l'encontre des institutions étrangères.

## 2. Secteur des assurances

Dans le secteur des assurances, nos relations bilatérales avec les Etats-Unis ne connaissent à ce jour pas de véritable contentieux. Nos fréquentes réunions avec le USTR consacrées aux services dans le cadre des négociations de l'UR (quatre fois ces 15 derniers mois) sont là pour en témoigner.



Ceci étant, le *Journal of Commerce* du 19 février s'est fait l'écho d'une démarche de l'*American Insurance Association* (AIA) priant les négociateurs de l'UR d'ajouter la Suisse et le Venezuela sur la liste des pays pour lesquels il s'agit en priorité d'obtenir des concessions au titre des engagements du GATS. Cette liste comprend par ailleurs le Japon, l'Inde, la Thaïlande, l'Indonésie et la Malaisie. L'AIA reproche à 19 cantons suisses d'avoir institué un monopole public pour l'assurance incendie des biens immobiliers. Notre dernière entrevue avec le USTR remonte au 9 octobre 1992. Nos partenaires américains à Genève ne se sont pas mis en contact avec nous depuis lors. Il n'est pas à exclure que la démarche du AIA vise essentiellement à renforcer l'importance du secteur des assurances dans le cadre des négociations du GATS.

Ph. Guex



Mai 1991Memorandum

The Swiss authorities would like to express their strong support of the goals of the Financial Institutions Safety and Consumer Choice Bill of 1991 (H.R. 1505, S. 713). In particular, they welcome the bill's promotion of diversification by geography and sector and thereby its attempt to modernize U.S. financial regulatory structures. From the Swiss point of view, it appears that the objectives of the reform will meet the challenges the U.S. banking industry faces. A highly competitive U.S. banking system is good for both the U.S. and the world.

However, some of the provisions are not in keeping with present worldwide trends in banking and financial services, as they tend to discourage the undertaking of new activities and drastically change the conditions for those institutions which have been operating under the grandfather clause of the International Banking Act (IBA) of 1978. Specifically, Swiss authorities would like to express their concern about two provisions in Subtitle C of the bill:

- Matters related to the termination of branches;
- Amendments to the IBA of 1978.

Regarding the former, termination of branches represents a move **against a level playing field among the main financial centers and against the trend toward free choice in the form of commercial presence when seeking access to markets.** The provisions also run counter to the Uruguay Round negotiations on financial services, since they affect the ability of foreign banks to compete worldwide on an equal basis and reduce, **in effect, the present degree of market opportunities.** In particular, the new provisions contradict the National Treatment Principle in that they unintentionally force foreign providers of financial services to operate with a three-tier corporate structure while domestic providers only need a two-tier structure.



Such requirements are difficult to understand since European international banks in general, and Swiss banks in particular, have a very high capital strength and thus represent a gain to the system and an asset to the U.S. customer. The requirements further disregard international efforts aimed at harmonizing parent companies' adequacy of capital at a high level.

These new provisions and their ultimate effects on the ability of foreign banks to compete would finally seem problematic from a prudential point of view also, as they could increase the propensity of foreign banks to move some of their operations to less regulated and less costly financial centers.

Concerning the amendments to the IBA, keeping in mind the above comments, Swiss authorities consider the "grandfathering" of securities affiliates of international banks covered under Section 8 of the IBA of 1978 still relevant and feel strongly that this should be maintained. The reasons underlying that provision seem even more important today, as the bill proposes a **certain desegmentation** of the system, allowing banks to provide a wide range of securities activities. From a regulatory standpoint, supervision by the Federal Reserve Board is working satisfactorily and no change seems necessary.

Swiss authorities further consider the removal of permanent "grandfathering" a problematic step which is not justified under the present circumstances. As other grandfathered rights for American institutions are retained, lifting the permanent "grandfathering" on a limited number of international banks will be perceived as an unduly severe measure.

Swiss authorities would like to express their firm hope that the two provisions discussed above will be reexamined **and formulae be found** in light of maintaining the competitive strength and predictability of American banking as well as keeping an adequately supervised and harmonized international financial and banking system.