

La Suisse devant l'intégration financière dans la Communauté européenne

Dusan Sidjanski

Professeur à la Faculté des sciences économiques et sociales et à l'Institut universitaire d'études européennes, Genève

Élément essentiel de la stabilité financière du monde aux côtés des Etats-Unis et du Japon, la Communauté européenne est en voie de devenir une grande puissance financière. Grâce à l'Acte unique européen et l'objectif prometteur de 1992, on assiste à un nouvel élan de l'économie européenne. La perspective d'un Marché unique de 320 millions d'habitants, la mise en œuvre des politiques communes et des mesures d'accompagnement, la synergie créée par le développement en commun de la recherche scientifique et technologique, l'institutionnalisation de la coopération politique sont autant de facteurs qui contribuent à accroître la compétitivité, ainsi que l'influence de la CE. C'est dans cet ensemble que s'inscrit l'intégration financière et monétaire européenne. Tout en restant pour l'heure et formellement en dehors de la CE, la Suisse est en réalité un des pays le plus intégré dans l'économie communautaire. C'est dire qu'en refusant l'isolement, elle est condamnée à s'adapter, mieux, à saisir la chance que représente pour elle l'intégration européenne. Comme dans le pari que représente pour elle l'intégration européenne. Comme dans le pari de Pascal, on ne peut que sortir gagnant en pariant sur la réussite. En effet, ce serait une grave erreur que de compter, consciemment ou inconsciemment, sur les difficultés, voire l'échec de l'intégration européenne, pour remettre à plus tard l'effort qu'exige ce processus de modernisation.

Malgré ses hauts et ses bas, le processus d'intégration apparaît de plus en plus comme irréversible. Si M^{me} Thatcher a parfois ralenti ce processus, elle n'a jamais cassé son mouvement. Deux exemples en témoignent: lors de la négociation de l'AELE en 1984, la Dame de fer a manifesté son opposition à l'approche plus globale préconisée par la Commission soutenue par plusieurs États, dont la France, l'Allemagne et l'Italie. Mais son attachement au marché intérieur, concilié avec les exigences de ses principaux partenaires, a suscité une synergie qui a abouti à l'AELE. Le deuxième exemple concerne directement l'Union économique et monétaire, dont le principe a été entériné par l'AELE. Chargé d'élaborer des propositions, le comité, composé des gouverneurs des banques centrales et présidé par Jacques Delors, a présenté son rapport au Conseil européen de Madrid qui a eu lieu en juin de cette année. Le but à atteindre à moyen ou à long terme est la création d'un système européen de banques centrales et la transformation de l'écu – panier des monnaies communautaires – en monnaie européenne. Il prévoit parallèlement la convergence des politiques économiques des pays membres. A la veille du Conseil européen, on craignait le veto anglais, à la suite des prises de position négatives de M^{me} Thatcher. C'était ne pas compter sur sa vision politique, sur son refus de se laisser marginaliser, ni sur la détermination de la majorité de ses partenaires. Le résultat de ce Conseil européen est connu: le Royaume-Uni, non seulement n'a pas bloqué

le processus, mais en a accepté la première étape et a confirmé son intention de participer aux négociations ultérieures, en contrepartie d'un silence sur la phase finale préconisée par le Rapport Delors. De plus, elle a réaffirmé sa décision à adhérer au SME à la suite de l'Espagne, sans pour autant en préciser la date. Le chancelier a conclu que l'Europe monétaire était sur les rails.

Dans sa résolution finale, le Conseil européen considère que le Rapport Delors répond pleinement au mandat. Il estime que la réalisation de l'Union économique et monétaire devra tenir compte du parallélisme entre les aspects économiques et monétaires, respecter le principe de subsidiarité et répondre à la diversité des situations spécifiques. En outre, il décide que la première étape commencera le 1^{er} juillet 1990, en même temps que la libéralisation des mouvements de capitaux, et que la conférence chargée de préciser les étapes ultérieures se réunira une fois que la première étape aura commencé.

La réalisation de l'Union économique et monétaire implique un nouveau transfert du pouvoir de décision à la CE, ainsi qu'une gestion conjointe, en vue d'objectifs macro-économiques communs, dont la convertibilité, l'intégration complète du marché bancaire et financier, l'élimination des marges de fluctuation et la fixation irrévocable des parités. Cette dernière condition est essentielle pour que l'union monétaire devienne réalité irréversible et

perçue comme telle, à la fois par les agents économiques et sociaux et les autorités des Etats membres. Enfin, l'union monétaire doit s'accompagner d'une coordination réelle des politiques économiques et budgétaires. A ce titre, le SME a déjà apporté sa contribution à une plus grande stabilité monétaire, en enregistrant notamment des fluctuations moins amples que le dollar américain. Qui plus est, il a contribué à une plus grande convergence des politiques économiques dans la recherche, selon le modèle allemand, d'une croissance équilibrée et d'une plus grande stabilité des prix. Après une tentative de poursuite d'une politique de forte expansion de 1981 à 1983, la France est rapidement revenue dans le droit chemin. A l'évidence, ces divers éléments s'articulent avec les mesures de libéralisation des mouvements de capitaux et de libre prestation de services financiers et s'inscrivent dans un ensemble cohérent, dont les contours ont été définis par l'Acte unique européen.

La deuxième étape est une phase de transition, qui doit assurer le transfert progressif du pouvoir de décision, la création du système européen de banques centrales, ainsi que le rétrécissement des marges de fluctuation monétaire et la mise en commun d'un certain montant de réserves de change. La dernière étape prévoit le plein fonctionnement du SEBC, selon un schéma fédéral et en tant qu'institution communautaire autonome à part entière, responsable de la formulation et de la mise en œuvre de la politique monétaire commune. Le SEBC aura la charge de soutenir la politique économique générale de la CE, de gérer les réserves communes, ainsi que de participer à la coordination des politiques de surveillance bancaire des autorités nationales. Il disposera des instruments lui permettant de conduire des opérations de banque centrale sur le marché monétaire et sur le marché des changes et d'exercer des pouvoirs réglementaires. Dans cette structure de type fédératif, les banques centrales nationales auront la responsabilité d'exécuter des opérations, conformément aux décisions prises par le conseil du SEBC. Quant à l'écu, il offre, selon le rapport, le potentiel nécessaire pour devenir, après une phase de transition en tant que monnaie parallèle, une véritable monnaie commune. Tel est l'objectif final proposé par le Rapport Delors*.

Parallèlement, l'objectif au plan économique consisterait à accroître la convergence des performances économiques, en renforçant la coordination des politiques économiques. Ce parallélisme répond aux exigences de la France, qui accorde une priorité à l'union monétaire et à la demande de la RFA, pour laquelle la convergence des politiques économiques est un préalable à l'union monétaire. Ainsi, dès la première étape, l'action sera menée sur trois fronts, en même temps que l'achè-

vement du marché intérieur: renforcement de la politique de concurrence, correction des déséquilibres économiques et promotion du développement régional, coordination des politiques économiques et budgétaires. Les objectifs visés sont en particulier la croissance stable et la réduction des déficits budgétaires. Est-il besoin de rappeler que ces objectifs se trouvent déjà incorporés dans la politique économique de la Suisse? D'ailleurs, les autorités monétaires de notre pays agissent en consultation étroite et continue avec celles de la CE, et de la RFA en particulier. De fait, le franc suisse est dans la mouvance du DM et de l'écu. Dans ces conditions, la Suisse peut-elle devenir éventuellement membre du SME? Le Rapport Delors ne laisse aucun doute quant à la nature et au rôle du SME, qui apparaît essentiellement comme un instrument de transition inséparable de la coordination des politiques économiques, de la réalisation des finalités de l'AELE et de la CE dans son ensemble. Dès lors, la Suisse a tout loisir de pratiquer la même politique économique et monétaire, de coopérer avec la CE et ses membres, de s'adapter de l'extérieur. Mais une adhésion séparée au SME paraît difficilement concevable et peu conforme à la logique d'ensemble du système communautaire. En principe, pour faire partie du SME, il faut être membre de la CE. Dans la pratique, cependant, des passerelles, voire un pont pourraient être aménagés.

L'intégration financière européenne comprend en outre trois séries de mesures qui s'inscrivent dans ce programme-cadre général: la libération complète des mouvements de capitaux, la libre prestation des services financiers et les règles et instruments de surveillance et l'élimination des distorsions fiscales. Ces mesures ont des implications directes pour la place financière de la Suisse. Quelques exemples permettent d'en illustrer les effets ainsi que les problèmes qu'elles posent à la Suisse.

En matière des mouvements de capitaux et de services, la CE accomplit des progrès rapides. Aussi a-t-elle adopté en juin 1989 une licence communautaire unique autorisant l'exercice de l'activité bancaire sur l'ensemble du territoire de la Communauté. Simultanément, le concept de réciprocité et des avantages équivalents qu'elle vient d'élaborer correspond tout à fait, aux dires du porte-parole de la CFB, à la politique telle qu'elle a été définie dès 1969 et mise à exécution par la Commission fédérale des banques (CFB). Si la libération des mouvements de capitaux coïncide avec la politique de toujours de la Suisse, la liberté d'établissement et de prestation de services, la

* Comité pour l'étude de l'Union économique et monétaire, *Rapport sur l'Union économique et monétaire dans la Communauté européenne*, juin 1989.

libre circulation du personnel risquent bien de soulever quelques problèmes. Certes, les grandes banques suisses et les institutions financières à rayon d'activité européen ou international ont déjà pris pied dans la CE. Néanmoins, l'ensemble des mesures de libération introduiront plus de flexibilité et pourront provoquer une dynamique puissante dans l'immense marché de la CE. De ce brassage d'hommes et de ressources, il pourrait bien résulter des synergies et des effets multiplicateurs, bénéfiques aussi pour l'économie suisse.

Néanmoins, la Suisse n'en aura pas moins à pâtir de quelques handicaps, en raison de sa pénurie relative en personnel hautement qualifié et de ses coûts et salaires plus élevés, dus notamment aux restrictions imposées au recrutement du personnel en provenance de l'extérieur. D'où le risque d'une érosion de sa capacité concurrentielle qui pourrait contribuer à l'adoption d'une politique à la fois plus ouverte et plus sélective.

Le rapprochement des systèmes fiscaux vise à éliminer les distorsions et surtout les évasions de capitaux. Ceux-ci en effet sont rendus plus sensibles, dans un espace sans frontières, aux différences de conditions fiscales. Récemment, la Commission a modifié, pour tenir compte des demandes des États membres, sa proposition initiale de rapprochement des taux de TVA, en retenant un taux réduit de 4 à 9% et un taux normal de 15% au minimum. Le rapprochement des prélèvements à la source (0 à 35% à présent) devrait amener la Suisse à réduire son taux de l'impôt anticipé, qui avec 35% est un des plus élevés du monde. Il y va du maintien de la capacité concurrentielle de la Suisse. Les mêmes conclusions sont valables tant à l'égard du système fiscal en général qu'au sujet du droit de timbre fédéral en particulier.

Dans un autre domaine, la proposition de la Commission ouvre une brèche dans le système du **secret bancaire** que pratiquent certains États membres, dont le Luxembourg. A la demande d'un État membre qui fait valoir des raisons précises, présumant que des fonds importants ont été transférés sans être déclarés, l'État qui les accueille aura l'obligation de lui fournir des renseignements. Le Luxembourg, toutes forces conjuguées, s'y oppose énergiquement, soutenu par quelques membres réticents. Il est cependant douteux que, malgré l'unanimité exigée, cette opposition empêchera toute coopération des administrations fiscales. A la rigueur, quelques concessions pourront être accordées au Luxembourg. De toute manière, on est fondé à se demander quel pourrait être le rôle du secret bancaire à l'avenir, compte tenu de l'ensemble des avantages comparatifs, ainsi que des péripéties du blanchissage de l'argent sale. D'ailleurs, même en Suisse, la pratique du secret bancaire a été infléchi sous la pression de facteurs internes et externes. Dès lors, il serait prudent de se fier davantage au dynamisme, à l'efficacité et à la rentabilité, ainsi qu'à la sécurité, afin d'affronter la concurrence qui s'annonce de plus en plus vive.

A leur tour, des règles de surveillance pourraient poser des problèmes d'adaptation à la Suisse. La Suisse et la CE ont des approches opposées à l'égard des réserves latentes. Des écarts existent également quant aux comptes consolidés: les banques suisses tenues de les présenter à la CFB n'ont pas d'obligation de les publier. N'y aurait-il pas avantage à s'adapter aux règles communautaires? En imposant plus de transparence sur le marché financier suisse et aux sociétés cotées en Bourse, cette nouvelle approche contribuerait à corriger la sous-évaluation des actions des sociétés suisses. C'est un exemple parmi d'autres qui montre que si la Communauté impose des contraintes, elle crée aussi des opportunités pour la réforme du système suisse, rendue de toute façon nécessaire par la globalisa-

tion. Ainsi, l'innovation législative et administrative, mais aussi l'innovation technologique du marché financier apparaissent comme une résultante de plusieurs facteurs, dont la globalisation et la concurrence internationale, la pression comme l'attrait du marché financier européen. Tant par les activités des banques et des assurances suisses dans la Communauté que par le niveau de ses investissements et de ses échanges en biens comme en hommes, la Suisse est de fait profondément intégrée dans l'ensemble communautaire.

Le 1992 est un objectif ambitieux, mais réalisable. La dynamique provoquée par l'achèvement du marché intérieur, par une concurrence plus vive et par des politiques communes de développement bouleverse les structures

traditionnelles et réveille l'esprit de pionnier et de créateur. Certes, tous les obstacles ne sont pas vaincus. Mais des progrès rapides sont accomplis. Et le chef de la mission suisse à Bruxelles, l'ambassadeur von Tschärner, s'est déclaré «impressionné» par le fait que la Communauté est parvenue en quelques mois à élaborer une solution aux problèmes très complexes en matière de libéralisation bancaire et de normes sur les initiés.

En conclusion, la carte à jouer est celle de la réussite de l'intégration européenne, dont l'intégration financière est une des pièces maîtresses. L'effort d'adaptation entrepris en Suisse implique une vision globale de l'ensemble communautaire qui appelle une réponse cohérente, plutôt que des réactions

fragmentaires. Certes, l'intégration européenne présente un défi pour l'économie et la place financière suisses qui ne peut plus se reposer sur sa rente de situation. Mais elle offre aussi une occasion exceptionnelle pour préparer encore mieux les institutions et les hommes à l'inévitable concurrence internationale. Les adapter à l'Europe, les rendre «aptes à l'Europe», afin d'adhérer ou de ne pas adhérer à la Communauté, c'est la voie incontournable qui garantit l'avenir de la Confédération. L'Union européenne est un fait positif pour l'Europe, souvent déchirée, mais aussi pour la stabilité du monde. D'ailleurs, peut-on douter des bienfaits de l'intégration dans le pays dont l'union a été un précurseur de l'Union européenne?