

**Accord sur les services : un jour c'est blanc, un jour c'est noir**

*La Suisse a eu souhaité un accord sur les services avec l'Union européenne. Puis elle a changé d'avis, pour ensuite ramener cette idée sur le tapis et finalement la laisser tomber. C'est en fait étonnant, puisque les services sont plus que jamais une part importante de l'économie suisse et jouent un rôle considérable dans les relations avec l'UE. Pourquoi, malgré cela, aucun accord sur les services n'est-il en vue ?*

Dans l'acte final des Accords bilatéraux I, la Suisse et l'UE s'étaient engagées « à entreprendre dès que possible des négociations sur une libéralisation générale des prestations de service sur la base de la situation acquise ». Pourtant, en mars 2003, les négociations ont été suspendues. En 2010, le Conseil fédéral niait encore qu'un tel accord soit souhaitable. En 2014, le groupe d'experts sur le développement de la stratégie quant aux marchés financiers a au moins proposé de discuter d'un accord sur les services financiers. SwissBanking, l'association suisse des banquiers, réclame depuis longtemps le lancement de discussions exploratoires avec la Commission européenne sur un accord sectoriel quant aux services financiers. Toutefois, qu'on parle d'un accord sur les services en général ou sur les services financiers en particulier, on reste dans la sphère des vœux pieux, puisque l'Union européenne assujettit depuis des années la conclusion de chaque nouvel accord partiel sur le marché intérieur à la condition de la conclusion d'un accord-cadre institutionnel.

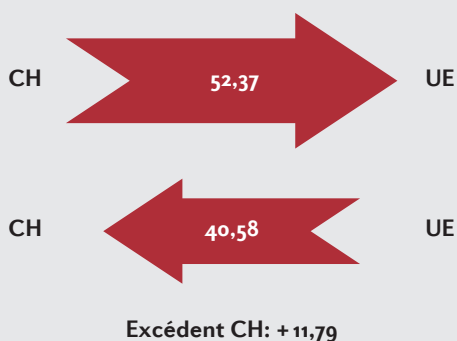
Les tergiversations suisses ont des causes diverses. Les cantons craignaient pour la garantie d'État accordée à leurs banques cantonales, ainsi que pour le monopole de leurs assurances immobilières. Les banques et les forces politiques influentes sentaient que le secret bancaire était menacé : elles ne pouvaient même pas imaginer le sacrifier en compensation de l'accès au marché financier européen. Il a pourtant finalement dû être abandonné sous la pression étrangère et ne peut ainsi plus servir de monnaie d'échange lors d'une négociation.

**Les enjeux sont importants**

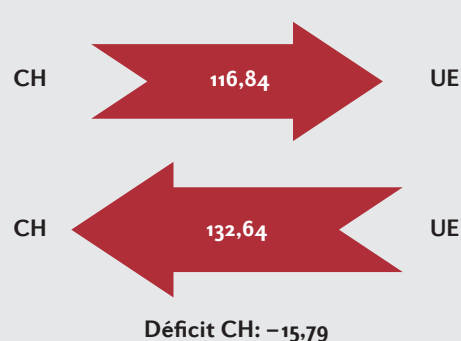
L'économie suisse s'est depuis longtemps muée en économie de services. Ils constituent les trois quarts du produit national brut. Ils sont aussi conséquents dans les échanges avec l'étranger, mais ils n'atteignent de loin pas la valeur du commerce des marchandises. Les exportations de marchandises vers les pays de l'UE sont plus de deux fois plus élevées que les exportations de services. Les différences sont encore plus nettes s'agissant des importations. Dans ce domaine, les marchandises en provenance de l'UE valent trois fois plus que les services.

En 2017, la valeur des services suisses vendus aux pays de l'UE, hormis le secteur touristique, s'est élevée à 52 milliards de francs, celle des importations de services à seulement 41 milliards.<sup>1</sup> La moitié des ex-

<sup>1</sup> DAE, La Suisse et l'UE en chiffres, Statistiques relatives au commerce, à la population et au transport, février 2019.

**Commerce des services Suisse – UE, sans le tourisme, 2017, en md francs**

Source : DAE

**Commerce des marchandises Suisse – UE, sans l'or, 2017, en md francs**

Source : DAE

portations de services de la Suisse sont destinées à l'UE, alors que l'UE fournit un peu moins de la moitié des importations de ce secteur. L'UE est ainsi le principal partenaire de la Suisse en la matière. Les USA se situent au deuxième rang : en absorbant le 20 % des exportations et en fournissant le 30 % des importations, ils se situent loin derrière. Sans tenir compte du tourisme, la Suisse réalise ainsi un excédent dans le domaine des services, alors que le trafic des marchandises est déficitaire. ► Graphiques « Échanges de services Suisse-UE » et « Échanges commerciaux Suisse-UE » Par contre, les échanges de services avec les USA sont déficitaires. Pour l'UE, la Suisse constitue clairement le partenaire le plus important après les USA. La Chine et le Japon arrivent ensuite, bien loin derrière.

Les enjeux sont importants, d'abord pour le secteur financier. Les banques suisses gèrent 1000 milliards de francs appartenant à des clients en Europe. Si, comme pour la France, les clients des autres pays européens ne pouvaient être servis depuis la Suisse que lorsqu'ils viennent en Suisse, cela entraînerait le transfert de places de travail vers ces pays. L'accès au marché européen pourrait au contraire ramener en Suisse une partie des affaires conclues sur sol européen.

### Des objectifs contradictoires

Les discussions sur un accord sur les services n'ont pas seulement échoué en raison de questions sensibles du point de vue de la politique économique. L'UE et la Suisse poursuivaient des buts fonde-

ment divergents. La Suisse souhaitait la conclusion d'accords sur les services sectoriels, alors que l'UE voulait un accord sur les services qui se base sur l'ensemble de l'acquis juridique européen. Au-delà de certains services particuliers comme le secteur financier, la santé, la poste, les télécommunications, l'énergie et les professions libérales, elle voulait aussi inclure dans la négociation les règles de la concurrence, les aides étatiques, la réglementation de la protection des données et de la propriété intellectuelle, le blanchiment d'argent sale et les affaires d'initiés. L'association faïtière economiesuisse a alors craint un flot de réglementations et a estimé par conséquent qu'un accord général n'était pas souhaitable.<sup>3</sup>

Indépendamment de ces différentes approches, rien ne bouge pour l'instant, et ce aussi longtemps que l'accord institutionnel n'est pas sous toit. Le secteur de la finance et la Confédération insistent sur la reconnaissance des équivalences. De nombreuses réformes du marché financier ont été introduites dans l'espoir que l'UE reconnaisse aux nouvelles dispositions suisses une valeur égale à ses propres règles et leur délivre par conséquent le sceau de l'équivalence. ► Encadré « Procédure d'octroi de l'équivalence » Cependant, jusqu'à présent, cet espoir ne s'est pas réalisé. « Au vu de l'absence de résultat à ce jour, cela n'est rien de plus qu'une vision politique », commente le site internet « finews », spécialisé dans les questions financières.

### De nombreux souhaits d'équivalences

La liste des équivalences souhaitées par l'association des banquiers est longue.<sup>4</sup> Elle commence par la reconnaissance de l'équivalence de la Bourse suisse. On souhaite aussi l'extension du passeport européen à la Suisse : elle permettrait à des fonds de placement suisses d'être actifs partout en Europe dans des domaines alternatifs. Le secteur bancaire souhaite également la possibilité d'offrir des services transfrontaliers à ses clients professionnels dans l'UE, comme le traitement et la gestion de titres depuis la Suisse. Enfin, il exige de l'UE la reconnaissance de l'équivalence de la réglementation sur les produits dérivés.

Cependant, ces vœux n'ont pas été satisfaits jusqu'à présent. L'équivalence boursière est même devenue une pomme de discorde politique. En raison du manque de progrès dans les négociations sur l'accord institutionnel, l'UE n'a accordé l'équivalence boursière que pour une durée provisoire d'une année et, à la fin 2018, pour la même raison, pour six mois supplémentaires. Elle a agi ainsi bien que tous les

#### Procédure pour l'octroi de l'équivalence

*La Commission européenne a révisé l'ensemble de ses dispositions légales sur les marchés financiers après la crise financière de 2008. Il s'agissait pour elle d'harmoniser et d'intégrer le marché intérieur communautaire, comme d'harmoniser les règles vis-à-vis de pays tiers, dont la Suisse. Les pays tiers qui, en comparaison avec l'UE, offrent un niveau de protection semblable par rapport aux produits financiers ou aux intermédiaires, ou qui définissent des standards équivalents pour leur propre place financière, peuvent obtenir l'accès au marché intérieur communautaire. Pour obtenir l'accès au marché intérieur, la Suisse se voit obligée d'introduire des normes équivalentes dans sa législation. L'association des banquiers exigeait au printemps 2018 déjà toute une série de décisions touchant aux équivalences « aussi rapidement que possible » et, plus précisément, « des évaluations fiables des équivalences, clairement définies et basées sur des règles admises ».<sup>2</sup>*

2 SwissBanking, Positionspapier der SBVG, février 2018.

3 economiesuisse, Schweiz-EU: Bilateralismus im gegenseitigen Interesse, 2010, page 48 ss.

4 SwissBanking, ibid.

États-membres se soient prononcés en novembre 2017 en faveur d'une reconnaissance illimitée de cette équivalence.

La Suisse a certes contesté la légitimité de cette décision concernant la bourse. Même les autorités des marchés boursiers de 11 États-membres se sont montrés irrités. Un projet déjà approuvé ne devrait être modifié que dans des situations « très exceptionnelles », dans le cas où de nouveaux éléments surgiraient après une décision.

### Procédure d'équivalence sans règles claires

Le cas de la non-reconnaissance de l'équivalence boursière démontre que la reconnaissance d'équivalence n'obéit pas à des règles claires. « À la question de savoir quand des règles doivent être considérées comme équivalentes, le droit communautaire des marchés financiers n'apporte pas de réponse uniforme ou formulée de manière claire. La fourchette de la comparaison applicable peut aller de la coïncidence littérale des dispositions réglementaires jusqu'à une analyse axée sur leurs effets. »<sup>5</sup> A cela s'ajoute le fait que la transposition du droit européen comme sa mise en application demandent un certain temps. Dans le cas de la Suisse, les querelles autour de l'accord institutionnel entravent une reconnaissance des équivalences rapide.

### La LSFIn est-elle insuffisante ?

Dans tous les cas, en ce qui concerne sa réglementation des marchés financiers, la Suisse doit s'adapter aux standards européens si elle veut maintenir ou obtenir l'accès au marché communautaire. C'est la raison pour laquelle elle a adopté en 2018 la Loi sur les services financiers et la Loi sur les établissements financiers (LSFin et LEFin), qui entreront en vigueur en 2020. Ce pas était inéluctable après que l'UE a édicté la Directive sur les instruments financiers (MiFID II), ainsi que le Règlement concernant les marchés d'instruments financiers (MiFIR). L'association SwissBanking estime que les nouvelles lois suisses sont équivalentes. Le professeur Rolf Sethe, de l'Université de Zurich, émet néanmoins quelques réserves.<sup>6</sup>

Selon son analyse, les nouvelles dispositions légales helvétiques pourraient effectivement correspondre à de nombreux standards européens, par exemple touchant à la surveillance de la gestion de patrimoine ou à l'enregistrement prudentiel des conseillers en placement. L'expert de l'Université de

### Placements durables et équivalence

*Le secteur financier helvétique pourrait bientôt connaître un problème supplémentaire d'accès au marché intérieur. La Commission européenne a défini, au printemps 2018, un plan d'action pour des finances durables, qui pourrait entrer en application en 2020 déjà. Si la Suisse ne se donnait pas elle aussi des règles équivalentes en faveur de la durabilité dans le domaine financier, elle pourrait se heurter à de nouveaux obstacles dans les affaires transfrontalières. Pour y échapper, la Suisse et son secteur financier doivent réfléchir aux moyens de définir des standards équivalents aux normes européennes pour des placements durables, d'inclure des critères de durabilité dans les conseils aux clients et de contraindre les gérants de fortunes à la transparence sur leur façon de tenir compte des objectifs écologiques et sociaux dans leur politique d'investissement.*

Zurich note par contre aussi des différences importantes. Il considère comme insuffisantes les dispositions concernant les rétrocessions – à savoir des avantages pécuniaires ou matériels qu'un conseiller en placement ou un gérant de patrimoine accepte de la part d'un tiers comme indemnité ou comme commission pour la gestion de portefeuilles. Elles sont interdites dans l'UE, mais la LSFIn ne prescrit rien à ce sujet. Les tests d'aptitudes pour les conseillers en placement constituent une autre différence. L'UE les prescrit pour chaque type de conseils en placement, ce que la LSFIn ne fait pas. Un autre point d'interrogation concerne l'obligation de fidélité et le devoir de prudence, que le parlement a retiré du projet de LSFIn du Conseil fédéral. Rolf Sethe conclut : « Il semble en conséquence relativement vraisemblable que l'UE refusera l'équivalence au nouveau droit suisse, lors de l'étape de l'examen purement technique déjà. »<sup>8</sup>

Les acteurs des marchés financiers suisses devront s'aligner davantage encore sur le programme d'action européen pour une politique financière durable, présenté en 2018. Selon une étude publiée conjointement par le WWF et par l'entreprise de conseil Pricewaterhouse Coopers Suisse PWC, il s'agit véritablement d'un tournant pour le secteur de la finance. Si la Suisse ne devait pas aller dans cette direction, son économie et sa réputation courraient des grands risques.<sup>9</sup> ► Encadré « Placements durables et équivalence »

<sup>5</sup> Thomas Jutzi/Christoph Feuz, MiFID II, AIFMD und UCITS: Auswirkungen des EU-Vermögensverwaltungsrechts auf das grenzüberschreitende Geschäft Schweizer Finanzintermediäre, in: Jusletter, 25 avril 2016.

<sup>6</sup> Rolf Sethe, MiFIR/MiFID II – Drittstaatenzugang für die Schweiz und Äquivalenz von FINIG/FIDLEG, in: Dieter Gericke (Hrsg.), Private Equity VI, PE6.0: Neue Mitspieler, neue Technologien, neue Themen, neues Recht, Zürich – Basel – Genf 2018, pages 135 – 169.

<sup>7</sup> Matthias Betsche, Nachhaltiges Finanzwesen in der EU und die Schweiz, sur <https://www.sga-aspe.ch/nachhaltiges-finanzwesen-in-der-eu-und-die-schweiz-2/>.

<sup>8</sup> Rolf Sethe, *ibid.*, page 169.

<sup>9</sup> PWC/WWF, Paradigm shift in financial market, The economic and legal impacts of the EU Action Plan Sustainable Finance on the Swiss financial sector, mars 2019, page 26.

## Une mosaïque de traités dans le secteur des services

Accord sur les assurances	Entré en vigueur en 1993. Il permet aux assureurs directs (sauf les assurances-vie et la réassurance) d'établir des agences et des succursales dans les pays de l'UE, sans discrimination.
Prestations de service transfrontalières	Cela découle de l'accord sur la libre circulation. Les personnes physiques peuvent fournir des services pendant 90 jours par année au maximum sur le territoire d'un pays partenaire, sans autorisation.
Accord sur le transport aérien	Il garantit sept des neuf libertés aériennes. Les négociations concernant les 8 <sup>ème</sup> et 9 <sup>ème</sup> libertés ont été suspendues.
Accord sur le transport terrestre	Il permet à des entreprises de transport suisses ou européennes l'accès au rail et à la route pour le transport de personnes ou de marchandises. Cela ne concerne pas le transport intérieur par des entreprises étrangères.
Marchés publics	L'accord améliore l'accès réciproque aux appels d'offres publics.
Programme MEDIA	Jusqu'à l'expiration de ce programme en 2013, la Suisse prenait part à la promotion de la création cinématographique. Depuis la fin 2014, on négocie la participation de la Suisse à un nouveau programme « Europe Créative ».
Commerce de l'électricité	Les négociations quant à un accord sur l'électricité durent depuis des années. L'acceptation d'un accord institutionnel est une condition posée par l'UE pour sa conclusion.

### Une mosaïque d'accords

Au lieu d'un accord général sur les services, on a à faire à plusieurs accords sectoriels dans ce domaine. C'est « une mosaïque de dispositions peu cohérentes ».<sup>10</sup> On mentionnera par exemple la règle des 90 jours qui, dans le cadre de l'accord de libre-échange, ne permet la prestation transfrontalière de services par des personnes morales ou physiques que pendant un maximum de 90 jours ouvrables par année.

A ce patchwork appartiennent les accords sur les assurances, le transport aérien, les transports ter-

restres, les marchés publics et, jusqu'à son expiration, l'accord sur le programme MEDIA. ► Graphique « Une mosaïque d'accords dans le secteur des services ».

La liste des services qui ne font pas l'objet d'un accord est plus longue encore. Elle comprend des domaines comme celui de l'énergie et de l'environnement et celui des postes et télécommunications, les prestations de service aux entreprises comme le conseil ou l'informatique et, en particulier, les prestations financières liées au domaine des assurances.

### Quelles perspectives ?

L'avenir des relations Suisse-UE dans le secteur des prestations de services dépend du sort de l'accord institutionnel. S'il est conclu, cette question sera à nouveau abordée. Un accord sur l'électricité serait prioritaire. On en parle depuis plus de dix ans. Il s'agit de l'accès réciproque au marché, de l'harmonisation des standards de sécurité, de la participation de la Suisse à la définition des dispositions réglant le marché de l'électricité et de l'énergie à l'avenir, comme l'encouragement des nouvelles énergies.

Le projet d'accord institutionnel envisage en outre une éventuelle libéralisation des services et des investissements, la protection de la propriété intellectuelle et l'amélioration de règles des marchés publics. La question de l'ouverture de négociations sur les services est laissée ouverte.

<sup>10</sup> Heinz Hauser, Aussenhandel: Unabhängigkeit als Marktvorteil, in: Katja Gentinetta/Georg Kohler, Souveränität im Härtetest, Selbstbestimmung unter neuen Vorzeichen, 2010, page 151.

### Un accord sur les assurances

Grâce à l'accord sur les assurances, entré en vigueur en 1993, les assurances suisses peuvent fonder ou acquérir des agences ou des succursales dans l'Union européenne (assurances ménage, véhicules à moteur, voyages, responsabilité civile etc.), qui jouissent de droits égaux. Les assureurs européens bénéficient de la réciprocité. Ce n'est pas le cas pour les secteurs de l'assurance-vie et de la réassurance, qui ne sont pas couverts par cet accord : le marché européen leur reste donc fermé. C'est pourquoi ils agissent par l'intermédiaire de filiales dont le siège se situe dans l'UE. Pour les caisses de pension professionnelles financées par capitalisation, le marché européen est aussi ouvert par l'entremise de filiales dans l'UE. La branche n'insiste pas sur l'ouverture du marché de l'assurance-vie tant que les entreprises suisses doivent atteindre des exigences de capital nettement plus élevées que la concurrence en provenance de l'UE.

#### SGA | ASPE

Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik  
Associazione svizzera di politica estera  
Association suisse de politique étrangère

Secrétariat | Schuplatzgasse 39 | 3011 Berne  
T +41 31 313 18 85 | info@sga-aspe.ch | www.sga-aspe.ch  
Auteur : Markus Mugglin | Mise en page : Atelier Lapislazuli/Bläuer  
Traduction : Pierre-Yves Moeschler  
Date de la rédaction : 25 mars 2019