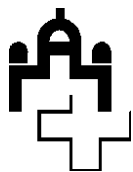


Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



18.3021 é Mo. Conseil des États (Rieder). Protéger l'économie suisse en contrôlant les investissements

Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du 8 octobre 2019

Réunie le 8 octobre 2019, la Commission de l'économie et des redevances a procédé à l'examen préalable de la motion visée en titre, déposée le 26 février 2018 par le conseiller aux États Beat Rieder et adoptée par le Conseil des États le 17 juin 2019.

La motion charge le Conseil fédéral de créer des bases légales pour contrôler les investissements directs depuis l'étranger dans des entreprises suisses, en particulier en mettant en place une autorité d'approbation chargée de contrôler les transactions visées.

Proposition de la commission

La commission propose, par 15 voix contre 9, de rejeter la motion.

Une minorité (*Müller Leo*, Birrer-Heimo, de Buman, Jans, Landolt, Marra, Ritter, Rytz Regula) propose d'adopter la motion.

Rapporteurs : Aeschi Thomas (d), Lüscher (f)

Pour la commission :
Le président

Jean-François Rime

Contenu du rapport

- 1 Texte et développement
- 2 Avis du Conseil fédéral du 16 mai 2018
- 3 Délibérations et décision du conseil prioritaire
- 4 Considérations de la commission



1 Texte et développement

1.1 Texte

Le Conseil fédéral crée des bases légales pour contrôler les investissements directs depuis l'étranger dans des entreprises suisses, en particulier en mettant en place une autorité d'approbation chargée de contrôler les transactions visées.

1.2 Développement

La Suisse compte beaucoup d'entreprises innovantes et compétitives sur le plan international. Depuis des années, elle occupe les premiers rangs dans les classements de l'Indice mondial de l'innovation de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle et du Rapport de compétitivité mondiale du Forum économique mondial. Or, cela n'est pas sans lien avec l'ouverture de la Suisse aux investissements étrangers.

En raison de leur savoir-faire et de leur position sur le marché, les entreprises suisses attirent à présent aussi des investisseurs de pays fonctionnant selon d'autres règles économiques que celles du libre marché et qui disposent de ressources financières toujours plus gigantesques.

Ces pays ne s'en cachent pas : leur but est d'investir dans le savoir-faire occidental et de l'utiliser au profit de leur propre économie. Chaque fois que des entreprises suisses sont acquises par un Etat étranger, par un fonds souverain, au moyen de subventions étatiques ou (et nous quittons les types de financements conformes au marché) par des investisseurs jouissant d'un avantage concurrentiel, les prises de décision internes à ces entreprises se délocalisent un peu plus à l'étranger. Ce phénomène nuira à terme à la compétitivité de la place économique et industrielle suisse.

Pour ces acteurs, la décision d'investir dans telle ou telle entreprise dépend surtout du savoir-faire, du cadre juridique et de la facilité d'acquérir une entreprise de ce type dans un pays plutôt que dans un autre.

En raison du phénomène évoqué, de nombreux Etats ont adopté des règles pour contrôler les investissements directs de l'étranger et ainsi protéger la sécurité et l'ordre public. On peut citer l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, l'Italie, l'Autriche, l'Espagne, les Etats-Unis, le Canada, l'Australie, le Japon, la Corée du Sud et l'Inde. La Chine et la Russie contrôlent aussi les investissements et se sont dotées à cet effet d'autorités d'approbation. De nombreux autres Etats, en particulier dans l'UE, ont récemment durci leurs règles en la matière (Briefing EU Legislation in Progress January 2018 EU framework for FDI screening).

En revanche, en Suisse, aucune loi ne protège la place économique contre les rachats par des investisseurs étrangers susceptibles de nuire à la sécurité et à l'ordre public. Notre droit boursier étant en outre très avantageux pour les actionnaires, on a assisté ces dernières années à une augmentation du nombre d'entreprises rachetées par des fonds souverains étrangers ou par des entreprises contrôlées ou financées par des Etats étrangers. C'est le cas entre autres de Barthelet, Syngenta, Gategroup, Swissport et SR Technics. Aucun pays ne permet d'acquérir aussi facilement une entreprise innovante. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : en 2016, les investissements chinois se sont élevés à 40 milliards de dollars américains dans l'UE (PIB d'environ 17,5 billions de dollars pour une population de 500 millions de personnes; estimations du FMI pour 2017) et à 45 milliards de dollars en Suisse (PIB de 680 milliards de dollars pour une population de 8,5 millions de personnes, estimations du FMI pour 2017). Cette disproportion flagrante montre à quel point la situation est problématique pour la Suisse.

Outre la perte de savoir-faire et d'emplois à moyen et long terme, ces rachats peuvent aussi menacer la sécurité et l'ordre public. De plus, les Etats qui contrôlent ou financent certaines de leurs entreprises, qui elles-mêmes rachètent des entreprises suisses, n'offrent pas tous le droit aux



entreprises suisses d'acheter sans entraves, elles aussi, des entreprises sur leur territoire. Le principe de réciprocité est donc loin d'être garanti.

En raison de son économie de marché très ouverte et très libérale, la Suisse est devenue particulièrement vulnérable. Pourtant, il existe en droit suisse des limites au libéralisme en matière de propriétés : la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (RS 211.412.41) prévoit un système d'autorisation pour les investissements directs. La Suisse se retrouve dans une situation étonnante où un étranger peut racheter sans entraves une entreprise comme Syngenta pour 43 milliards de dollars, alors qu'il doit obtenir une autorisation pour acquérir un simple terrain à construire.

Pour le bien de notre économie, il faut créer des bases légales soumettant les investissements directs de l'étranger à un système général de contrôle et d'autorisation. Les investisseurs provenant de pays qui accordent la réciprocité à la Suisse en matière d'investissements directs n'ont pas à être soumis à ce système.

2 Avis du Conseil fédéral du 16 mai 2018

La prospérité suisse repose, pour une part majeure, sur l'ouverture traditionnelle de notre pays. En pratiquant une politique d'ouverture à l'égard des investisseurs étrangers, la Suisse assure à sa place économique un afflux suffisant de capitaux et de savoir, contribuant ainsi non seulement à la valeur ajoutée, mais encore au maintien et à la création d'emplois. Selon les chiffres disponibles les plus récents, les filiales de multinationales étrangères employaient en Suisse près de 470 000 personnes en 2015, et les investissements directs étrangers en Suisse s'élevaient à quelque 965 milliards de francs en 2016 (à titre de comparaison, les investissements directs suisses à l'étranger se montaient à 1215 milliards de francs). L'intérêt que portent les investisseurs étrangers aux entreprises suisses traduit l'attrait exercé par notre place économique et la qualité de ses conditions-cadres.

Il va sans dire que l'utilité incontestable de cette ouverture ne va pas sans un certain nombre de risques, liés notamment à la distorsion de la concurrence ou à la sécurité et à l'ordre publics. Néanmoins, les entreprises actives dans les secteurs critiques de la fourniture de prestations publiques sont protégées aujourd'hui déjà contre les opérations de rachat non souhaitées, par le fait que ces entreprises sont la propriété de l'Etat ou régies par des lois spéciales.

Comme il l'a précisé dans ses réponses aux interpellations Vogt 17.3387, 17.3388 et 17.3671 et dans son avis concernant la motion de Buman 13.3280, le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion qu'un contrôle des investissements n'est ni pertinent ni nécessaire.

Néanmoins, comme il le mentionne dans son avis sur le postulat Bischof 18.3376 "Reprise d'entreprises par des investisseurs étrangers. L'absence totale de contrôle est-elle encore tenable ?", le Conseil fédéral est disposé à examiner, dans le cadre d'un rapport, les avantages et les inconvénients de la création de bases légales permettant de contrôler les investissements directs étrangers dans les entreprises suisses.

Relevons également à cet égard, au sujet de la vente d'infrastructures en elle-même, l'initiative parlementaire Badran 16.498, à laquelle les Commissions de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie ont donné suite le 19 mars 2018. Cette initiative exige que les infrastructures d'importance stratégique du secteur énergétique, notamment les centrales hydrauliques, les réseaux électriques et les réseaux de gaz, soient soumises à la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, ladite lex Koller.

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.



3 Délibérations et décision du conseil prioritaire

Le 17 juin 2019, le Conseil des États a adopté la motion par 22 voix contre 18 et 2 abstentions.

4 Considérations de la commission

La majorité de la commission estime qu'il n'y a pas besoin de charger le Conseil fédéral de créer une autorité d'approbation ayant pour mandat de contrôler les investissements directs depuis l'étranger dans des entreprises suisses. La création d'une telle autorité serait en contradiction avec la politique économique extérieure de la Suisse, qui se caractérise précisément par son ouverture, sa neutralité et son internationalité. Selon la majorité, un contrôle intégral des investissements n'apporterait guère de plus-value par rapport à la législation en vigueur et aux mécanismes de protection existants, qui permettent déjà de préserver les intérêts stratégiques de la Suisse. En outre, un tel contrôle ne serait pas opportun compte tenu de la situation actuelle du pays en matière de politique de sécurité. De telles mesures auraient pour effet d'alimenter les craintes diffuses existantes. Les entreprises d'importance systémique et les infrastructures critiques étant déjà largement aux mains des pouvoirs publics, la majorité juge qu'aucune intervention n'est requise dans ce domaine. La mise en place d'une autorité de contrôle enverrait en outre un signal négatif aux investisseurs étrangers et affaiblirait inutilement la place économique suisse. Par ailleurs, elle engendrerait des coûts élevés.

La minorité rappelle, pour sa part, que des rachats stratégiques d'entreprises et des investissements, parfois dirigés par des États, dans des infrastructures ou des entreprises d'importance systémique ont eu lieu ces derniers temps à l'échelle internationale. À ses yeux, le problème ne se résume pas à un risque de perte de savoir-faire et d'emplois ; la Suisse doit pouvoir réagir rapidement si la situation ne devait pas évoluer dans le bon sens et intervenir en cas d'investissements problématiques effectués dans des entreprises jouant un rôle important dans les domaines de la sécurité et de l'ordre public. Enfin, la minorité considère qu'il s'agit de veiller à ce que les entreprises suisses puissent lutter à armes égales avec les entreprises contrôlées et financées par les pouvoirs publics d'autres États, qui disposent souvent eux-mêmes de systèmes de contrôle des investissements. La motion ne vise ni à interdire les investissements directs étrangers, ni à remettre en cause l'ouverture de l'économie suisse.