



03 / 2019

Investissements étrangers: un facteur de réussite plutôt qu'un danger pour notre économie

25.01.2019

L'essentiel en bref

En Suisse, la prospérité repose fortement sur l'ouverture des marchés et sur les relations internationales de l'économie. La libre circulation des investissements est déterminante en la matière. Les investissements directs contribuent à fournir suffisamment de capitaux à l'économie, garantissent plus d'un emploi sur dix sur le territoire national et renforcent la dynamique d'exportation ainsi que l'attrait et la capacité d'innovation de la place économique suisse.

Face aux tendances protectionnistes croissantes au niveau mondial et à l'acquisition de certaines entreprises par des sociétés chinoises ou des fonds souverains, les milieux politiques suisses appellent de plus en plus à un contrôle accru des investissements étrangers.

Il n'existe toutefois ni indice ni fait correspondant qui justifierait la grave atteinte, subséquente, à la liberté de propriété et à la liberté d'entreprendre, qui sont toutes deux garanties par la Constitution. En tant que pôle d'investissement, la Suisse dispose d'ailleurs déjà d'instruments efficaces concernant les investisseurs étrangers. Par ailleurs, un contrôle étatique des investissements risquerait davantage de renforcer des objectifs protectionnistes et de politique industrielle que de concrétiser des considérations légitimes sur la sécurité.

À l'avenir, la place économique suisse doit rester ouverte et attractive pour les investisseurs étrangers. Elle s'oppose donc clairement à un contrôle étatique des investissements.

Contact et questions

Carmelo Laganà

Suppléant romand et responsable de projets économie extérieure

Dr. Jan Atteslander

Membre de la direction, Responsable relations économiques extérieures

Mario Ramò

Position d'economie suisse

→ La prospérité, la compétitivité et la capacité d'innovation de la Suisse ne dépendent pas des rapports de propriété des entreprises nationales. Il convient

d'y renforcer les conditions-cadre politiques de l'entrepreneuriat, plutôt que le contrôle des investissements étrangers.

- Des instruments efficaces existent déjà pour protéger de manière ciblée les infrastructures critiques en matière de sécurité et les entreprises revêtant une importance particulière pour l'économie.
- Les acquisitions réalisées en Suisse par des investisseurs chinois (notamment Syngenta et Gategroup) ne menacent aucunement la sécurité et l'ordre public..
- L'instauration unilatérale de contrôles étatiques des investissements inciterait les principaux partenaires commerciaux à adopter des contremesures qui entraveraient l'accès au marché pour un pays exportateur comme la Suisse.
- L'égalité de traitement des investisseurs helvétiques à l'étranger (réciprocité) est certes souhaitable, mais elle n'est pas réalisable avec un contrôle étatique des investissements.

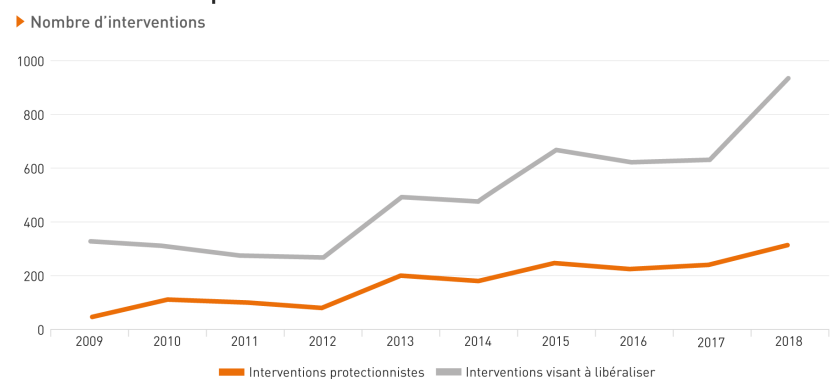
Les investissements directs étrangers en Suisse constituent-ils une chance ou un risque?

En Suisse, la prospérité repose fortement sur l'ouverture des marchés et sur les relations internationales de l'économie. Les chaînes de valeur ajoutée sont aujourd'hui mondialisées, de sorte que les entreprises ne produisent plus des biens et des services dans un seul pays, mais là où les conditions-cadre sont les plus favorables pour les différentes étapes de la production. La libre circulation des investissements est déterminante en la matière. Loin d'être une simple cerise sur le gâteau, ceux-ci sont indispensables à la réussite conjoncturelle suisse, car ils renforcent et promeuvent tant la dynamique d'exportation^[1] que l'attrait de la place économique. En dépit de son petit marché domestique, la Suisse est devenue un site d'implantation compétitif face à la concurrence mondiale grâce justement à son ouverture vis-à-vis des investissements étrangers, sans pour autant faire preuve de naïveté.

Aussi, ce n'est pas tant la présence, mais plutôt l'absence ou le retrait des investisseurs étrangers qui pose problème. Malgré les avantages souvent sous-estimés^[2] d'une économie internationalisée, des tendances protectionnistes croissantes sont observées sur le plan mondial. Selon Global Trade Alert^[3], le nombre d'interventions étatiques protectionnistes lancées par les pays du G-20 est près de 2,5 fois supérieur à celui de leurs initiatives libérales pour la seule année 2017. Depuis le début de la crise financière en 2009, pas moins de 28 interventions étatiques ont affecté directement des investisseurs suisses, dont 19 qui se sont répercutées négativement sur leurs investissements locaux.

Figure 1
→ Montée du protectionnisme sur le plan international.

Interventions étatiques à l'échelle mondiale



Source : Global Trade Alert 2018
www.economiesuisse.ch

Attrait discutable du contrôle des capitaux, même en Suisse

En Suisse aussi, les milieux politiques appellent de plus en plus à un contrôle accru des investissements étrangers. Plusieurs interventions parlementaires demandent concrètement la mise en place d'un contrôle étatique des investissements directs étrangers et chargent le Conseil fédéral d'établir un rapport d'audit correspondant (cf. la motion 18.3021^[4] ainsi que les postulats 18.3376^[5] et 18.3233^[6]). De plus,

l'inégalité de traitement (absence de réciprocité) entre les investisseurs étrangers en Suisse et les investisseurs helvétiques dans les pays d'accueil concernés est critiquée.

Dans ce contexte, des mises en garde contre des distorsions de la concurrence, des risques pour la sécurité et l'ordre public en Suisse, ainsi qu'une perte de savoir-faire et de postes de travail sont formulées lorsqu'il est question de l'acquisition de sociétés par des investisseurs chinois et des activités de fonds souverains étrangers, sans pour autant fournir des indices ou faits correspondants. Une chose est sûre: la Suisse bénéficie grandement des investissements directs étrangers, mais reste très sensible aux modifications des conditions-cadre politiques dans ce domaine.

Les milieux économiques sont donc extrêmement critiques vis-à-vis de l'introduction de contrôles étatiques des investissements et de l'atteinte subséquente à la liberté de propriété et à la liberté économique. Une étude d'Avenir Suisse^[7] s'y oppose également. Le Conseil fédéral est en train de rédiger un rapport sur ces contrôles. Le présent dossierpolitique entend ainsi exposer les effets positifs des investissements étrangers en Suisse.

De l'importance majeure des investissements directs pour la Suisse

Un pays exportateur comme la Suisse qui s'appuie sur l'innovation est fortement tributaire d'une industrie novatrice et performante. Or, une économie à forte valeur ajoutée requiert un volume élevé de capitaux pour financer de nouvelles idées et technologies ainsi que pour se développer et conquérir de nouveaux marchés. L'évolution démographique s'ajoute à ces facteurs: avec une population vieillissante et en déclin, le manque de relève doit être compensé par une productivité accrue. Les investissements directs étrangers en Suisse jouent un rôle primordial en la matière, car ils contribuent de manière déterminante à garantir à l'économie un approvisionnement suffisant en capitaux.

Qu'entend-on par investissements directs?

Les investissements directs constituent un élément central dans la stratégie d'internationalisation de nombreuses entreprises. Contrairement à l'exportation de biens et de services, ils impliquent une influence directe et durable exercée sur les activités commerciales d'une autre entreprise à l'étranger à travers l'ouverture d'une succursale, la participation à une coentreprise, la création de filiales, l'acquisition de sociétés ou une fusion. En général, un investissement direct est lié à une participation équivalant à au moins 10% des droits de vote ou à la création d'une filiale (p. ex. établissement stable). Il représente par ailleurs un moteur essentiel du développement économique durable, car il contribue à accroître la productivité dans le pays d'accueil concerné et encourage le transfert de savoir.

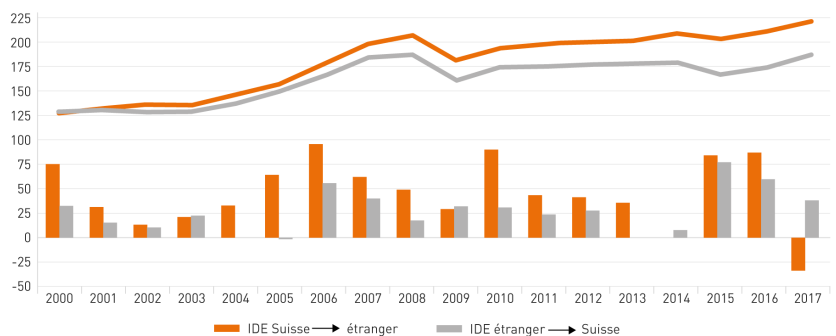
La Suisse profite énormément des interactions économiques internationales, mais est extrêmement sensible aux éléments perturbateurs correspondants, comme en témoignent le commerce extérieur et les investissements directs: d'après les chiffres de la Banque nationale suisse (BNS)^[8], les entreprises domiciliées en Suisse ont investi 86 milliards de francs à l'étranger en 2016, mais ont rapatrié près de 34 milliards de francs l'année suivante, principalement en provenance d'Europe (notamment Irlande et Royaume-Uni). Cette tendance décroissante est inchangée depuis 2015. À l'inverse, des investissements directs à hauteur de respectivement 60 et 38 milliards de francs ont été réalisés à la même période dans des sociétés en Suisse. Le montant des investissements directs n'en reste pas moins impressionnant: en 2017, il s'inscrivait à 1088 milliards de francs en Suisse (163% du produit intérieur brut [PIB]) et même à 1228 milliards pour les investissements directs suisses à l'étranger (184% du PIB).

Figure 2

→ Prendre et donner: la Suisse, en tant que pôle d'investissement, fait partie des principaux États investisseurs et bénéficiaires.

Investissements directs et évolution des échanges extérieurs de la Suisse

► En milliards de francs



Source : BNS (2017), Commerce extérieur selon l'utilisation des marchandises, AFD (2018), Statistique du commerce extérieur
www.economiesuisse.ch

Tout comme le commerce extérieur, les investissements directs ne sont donc pas à sens unique. Si l'on se base sur l'enquête mesurée par la Conférence des Nations Unies sur le commerce (CNUCED)^[9], la Suisse se classe parmi les dix premiers investisseurs directs et pays bénéficiaires dans le monde. Les fonds proviennent en majeure partie des États-Unis et de l'Union européenne: ils représentent plus de 80% des capitaux étrangers en Suisse.

À qui appartiennent les plus grandes entreprises «suisse»?

L'interaction internationale sur les marchés des capitaux et le rôle de pôle d'investissement transparaissent également dans les rapports de propriété des entreprises helvétiques. Une étude réalisée en 2015 par le quotidien alémanique *Neue Zürcher Zeitung* en collaboration avec UBS a révélé que les actions des 30 plus grandes entreprises suisses étaient en mains étrangères à hauteur de 82%. C'est un niveau impressionnant. La plupart des investisseurs viennent des États-Unis (43%), suivis par la Suisse (17,8%), le Luxembourg (8,5%), le Royaume-Uni (6,5%), la Norvège (6,0%), l'Allemagne et la Suède (2,0% chacune). La majeure partie des détenteurs de parts étrangers sont des sociétés d'investissement (32,9%), des participations étatiques et des fonds souverains (4,0%) et des investisseurs individuels (1,6%), les hedge funds ne représentant que 0,9%. Les investisseurs étrangers sont donc principalement des acteurs qui, par nature, recherchent des perspectives de placement à long terme.

Les investissements en Suisse créent des postes de travail et de la prospérité

Les investissements étrangers sont réalisés en Suisse pour deux raisons principalement: premièrement, ils permettent d'obtenir de nouveaux débouchés. Les entreprises étrangères entendent tirer parti du marché helvétique rentable, ou fournir le marché européen depuis la Suisse. Contrairement aux biens, les sociétés du secteur tertiaire en particulier ne peuvent souvent pas exporter des solutions spécifiques à des clients, mais les proposent sur place en investissant dans une succursale. Deuxièmement, les entreprises souhaitent bénéficier du savoir-faire local. Cela renforce la Suisse de façon substantielle non seulement grâce aux recettes fiscales supplémentaires et aux nouvelles connaissances que les

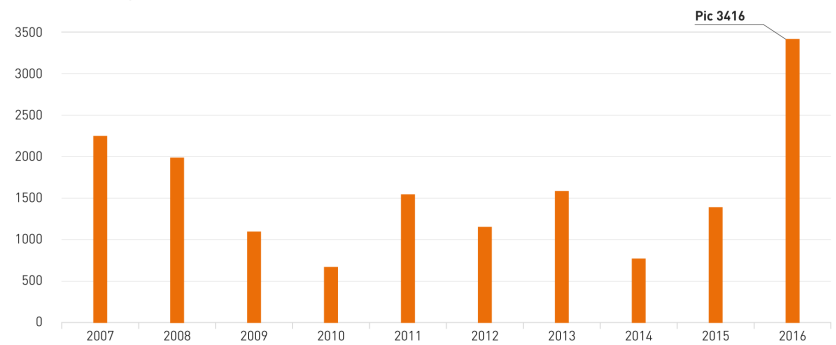
entreprises étrangères apportent dans le pays, mais également grâce aux emplois créés.

Figure 3

→ Niveau record des nouveaux postes de travail déclarés: le nombre d'emplois nouvellement créés grâce aux investissements étrangers augmente.

Les investissements internationaux créent des emplois en Suisse

► Nombre d'emplois créés



Source : EY (2017), EY's Attractiveness Survey Switzerland
www.economiesuisse.ch

En Suisse, les entreprises en mains étrangères comptent plus de 460 000 collaborateurs, soit près de 11% des emplois dans l'économie privée d'après les chiffres de la BNS^[10]. Selon les calculs d'EY^[11], elles ont créé 3416 postes supplémentaires pour la seule année 2016, la plupart étant dans la recherche et le développement. Les entreprises internationales qui investissent en Suisse tendent à concentrer leurs activités locales dans des secteurs à forte intensité de recherche et valeur ajoutée. La Suisse accueille d'ailleurs les sièges de nombreuses multinationales et beaucoup de leurs laboratoires de recherche, car elle propose un excellent accès à une main-d'œuvre très qualifiée et des conditions-cadre favorables. Cela augmente la productivité du travail, comme en témoigne la progression du salaire réel en Suisse (en moyenne, plus de 0,5% par an depuis 1975).

Hausse des investissements des pays émergents: une chance pour la Suisse

Même si les investisseurs des pays les plus riches restent majoritaires dans la plupart des multinationales, les capitaux ne proviennent plus depuis longtemps de ces seuls espaces économiques. Les investisseurs des pays industrialisés côtoient de plus en plus leurs homologues des pays émergents, dont la Chine, ce qui éveille de nouvelles sensibilités politiques. Les craintes selon lesquelles les investissements directs des pays émergents détruiraient les postes de travail au niveau national sont cependant infondées.

Les entreprises des pays émergents ont les mêmes intérêts que les autres sociétés étrangères: elles veulent s'implanter sur le marché suisse, bénéficier de la main-d'œuvre spécialisée disponible et renforcer leurs relations d'affaires avec leurs partenaires locaux. En outre, les investissements directs issus des pays émergents peuvent offrir aux entreprises suisses de nouvelles voies d'accès vers les marchés domestiques des investisseurs. Les sociétés étrangères connaissent parfaitement les particularités de leur pays d'origine et y entretiennent un vaste réseau. Leur engagement en Suisse permet de nouer des relations commerciales étroites et fournit des avantages concurrentiels aux entreprises helvétiques qui partent à la conquête de ces marchés. L'utilisation, dans les pays d'origine des investisseurs,

des technologies acquises peut se révéler bénéfique pour la compétitivité de la place économique suisse, car les progrès réalisés dans les équipements techniques accroissent la prospérité et améliorent la situation écologique et sociale. L'économie contribue ainsi de manière importante au développement durable, déchargeant dans le même temps les pays industrialisés des prestations d'aide et d'assistance fournies dans le cadre de leur politique de développement.

Aucun «bradage» des entreprises suisses aux investisseurs chinois

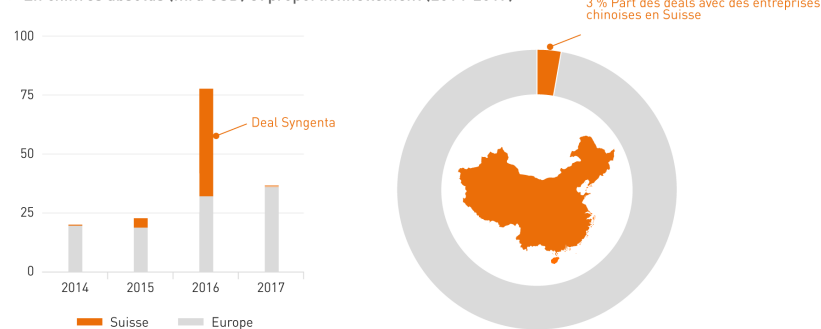
Les investissements chinois en Europe font la une de l'actualité. Selon des analyses d'EY^[12], le nombre d'acquisitions chinoises n'a cessé d'y progresser entre 2006 et 2016, passant de 46 à 301 par an. Cela reflète indéniablement l'internationalisation et l'interaction croissantes de l'économie chinoise à la suite d'une forte croissance économique. Dans le même temps, l'attention et le scepticisme du public augmentent en Suisse lorsqu'un investisseur de Chine souhaite reprendre une entreprise helvétique, comme lors du rachat de Syngenta par Chem China en 2016 pour un montant de 43 milliards de dollars américains, soit l'une des plus grosses acquisitions chinoises à l'étranger. Or Syngenta était déjà majoritairement en mains étrangères à cette période.

Figure 4

→ Le rachat de Syngenta est certes l'une des principales opérations de ce type, mais les acquisitions d'entreprises suisses par des sociétés de l'Empire du Milieu ne représentent qu'une faible part tant au niveau européen que par rapport au nombre total d'acquisitions chinoises.

Peu d'acquisitions chinoises en Europe

► En chiffres absolus (mrd USD) et proportionnellement (2014-2017)



Source : EY (2018), Chinesische Unternehmenskäufe in Europa, KPMG (2018), Clarity on Mergers & Acquisitions
www.economiesuisse.ch

La statistique la plus récente sur les acquisitions indique cependant que la crainte d'investissements chinois massifs dans les entreprises suisses est exagérée: entre 2014 et 2017, on ne dénombre que 20 opérations dans lesquelles des investisseurs chinois ont pris une participation majoritaire dans une société helvétique. Selon des études de KPMG^[13], cela ne représente que 3% des rachats d'entreprises suisses pendant cette période.

Le scepticisme est néanmoins compréhensible, car il n'est pas rare que les grands groupes chinois, dont Chem China, soient directement contrôlés par l'État ou tributaires de bonnes relations avec l'appareil du parti communiste. Si celui-ci estime qu'une acquisition présente un intérêt national du point de vue technologique par exemple, les Chinois peuvent en général proposer un prix supérieur à celui de leurs concurrents privés pour une société occidentale. L'acquisition de nouvelles technologies grâce au rachat d'une entreprise relève cependant de l'économie de marché et est préférable à une appropriation illégale ou forcée de la propriété

intellectuelle.

Expérience positive des entreprises allemandes avec les investisseurs chinois

Dans une étude de 2013, PwC a interrogé 22 entreprises qui avaient été acquises par des investisseurs chinois. Il en ressort les éléments suivants: premièrement, ces investisseurs maintiennent et renforcent sur le long terme le site allemand et les emplois. Malgré le transfert de technologie, les entreprises allemandes peuvent garder à plus long terme leur avance technologique en matière de qualité et d'innovation. Deuxièmement, beaucoup d'entre elles ont pu conserver dans une large mesure leur indépendance et leurs structures opérationnelles. Contrairement à de nombreux investisseurs occidentaux, la plupart des investisseurs chinois ne se mêlent pas de la direction de l'entreprise. Troisièmement, la majorité des personnes interrogées parlent d'une situation gagnant-gagnant: les Chinois ont certes accès à une technologie supérieure et au marché européen, mais l'entreprise allemande peut, dans le même temps, s'établir plus facilement en Chine et en Asie. De plus, le transfert partiel de certaines étapes de la production a permis de renouer avec le succès sur le marché grâce à une structure de coûts plus compétitive. Enfin, quatrièmement, les barrières culturelles et linguistiques concernant la communication, le comportement décisionnel et le management ne doivent pas être sous-estimées, mais abordées de manière constructive.

Pour autant, rien ne garantit la réussite d'un transfert de savoir après une acquisition. Les collaborateurs d'une entreprise constituent ce savoir, et la créativité ne saurait se transférer d'un claquement de doigts. Il n'est pas rare que des projets de recherche internes à une entreprise soient liés les uns aux autres au-delà des frontières. De plus, la Chine n'est pas le seul pays à avoir des entreprises publiques, comme le révèlent des études de la CNUCED^[14]: près de 30% des quelque 1500 entreprises publiques multinationales viennent de l'UE et environ 18% de Chine. Les entreprises publiques ne sont à l'origine que de 2% des acquisitions réalisées dans l'UE par des investisseurs de pays tiers entre 2003 et 2016. Les chiffres devraient être similaires en Suisse.

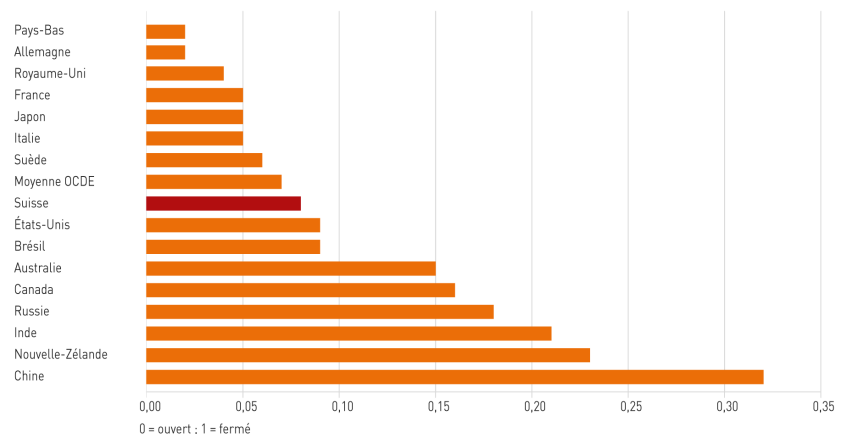
Le mythe d'une Suisse sans contrôle des investissements

Bien que la Suisse se caractérise – à quelques exceptions près (notamment l'agriculture) – comme une économie très ouverte dotée de conditions-cadre libérales, la situation n'est pas aussi claire en ce qui concerne le site d'investissement. En comparaison internationale, la Suisse a même levé des barrières aux investissements plus élevées que la moyenne OCDE. Alors qu'en Chine ou en Inde, le contrôle des investissements étrangers est encore nettement plus strict, la Suède, le Japon, la Grande-Bretagne et l'Allemagne sont ainsi moins restrictifs que la Suisse.

Figure 5
→ La Suisse est déjà plus restrictive à l'égard des investissements étrangers que la moyenne OCDE.

Restrictions en matière d'investissements étrangers

► Indice de restrictivité de la réglementation



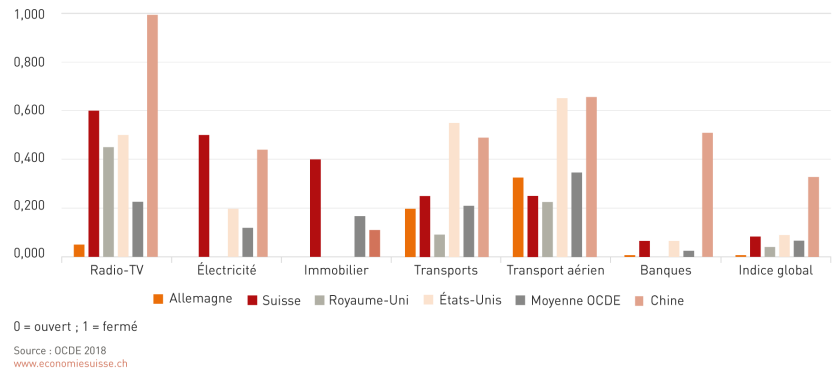
Source : OCDE 2018
www.economiesuisse.ch

Un examen approfondi montre que notre pays a mis en place davantage de contrôles que la moyenne OCDE et d'autres partenaires commerciaux importants, en particulier dans les domaines de la radio/TV, de l'immobilier et des transports. On ne peut donc pas parler d'une «absence totale de contrôle», comme certains représentants du Parlement le présument (cf. postulat 18.3376^[15]).

Figure 6
→ Les investissements étrangers en Suisse sont déjà contrôlés.

Restrictions pour les investisseurs étrangers

► Indice de restrictivité de la réglementation



Concrètement, il existe de nombreuses prescriptions applicables aux investisseurs étrangers en Suisse. Le droit de la concurrence connaît par exemple un contrôle des fusions afin d'éviter la suppression de la concurrence lors de rachats d'entreprises. Le rachat de sociétés cotées est par ailleurs soumis à l'obligation d'annoncer les participations prévue par la législation sur les bourses. La sélection ci-après montre qu'il existe aujourd'hui déjà un grand nombre d'instruments pour protéger efficacement les rapports de propriété des infrastructures et entreprises d'importance systémique.

Réglementation ^[16] communes à plusieurs secteurs

Contrôle des fusions

En Suisse, la protection d'une saine concurrence entre entreprises est garantie en première ligne par le droit de la concurrence et la législation relative au marché unique. La mise en application de la loi est du ressort de la Commission de la concurrence, qui est une autorité fédérale indépendante. Ses tâches principales sont la lutte contre les cartels nuisibles, la surveillance des abus de position dominante, le contrôle des fusions et la prévention des restrictions étatiques à la concurrence et aux échanges économiques intercantonaux.

Devoirs d'annonce

Une société cotée à la Bourse suisse est soumise à la loi fédérale sur la bourse et le commerce de valeurs mobilières, qui comprend également des devoirs d'annonce réguliers. Concrètement, des informations techniques et administratives relatives aux titres cotés et à leurs émetteurs respectifs (c'est-à-dire l'entreprise qui a émis les valeurs mobilières), mais aussi aux titres admis au négoce doivent être mises à disposition en temps voulu et sous la forme appropriée, par exemple en cas de dépassement de limites de droits de vote à la suite de l'augmentation d'une participation. Ces prescriptions sont destinées à garantir un négoce de valeurs mobilières ordonné et fluide..

Loi sur l'expropriation

Le droit d'expropriation peut être exercé – moyennant des indemnités correspondantes – pour des travaux qui sont dans l'intérêt de la Confédération ou d'une partie considérable du pays, ainsi que pour d'autres buts d'intérêt public reconnus par une loi fédérale.

Approvisionnement du pays

Si notre économie se trouve dans une situation de pénurie grave en termes d'approvisionnement en biens et services vitaux, le Conseil fédéral peut intervenir en édictant des mesures ad hoc (notamment stocks obligatoires, pilotage des prix, expropriation).

Autorégulation

Le droit privé permet à une entreprise de se protéger de manière autonome contre un rachat contre son gré par d'autres sociétés (prise de contrôle hostile). Le droit des sociétés prévoit diverses options statutaires, par exemple la restriction du transfert des actions nominatives, la restriction du droit de vote (limitation du pouvoir de vote d'un actionnaire ou d'un groupe d'actionnaires) ou l'introduction d'actions avec droit de vote (une voix par action indépendamment de sa valeur nominale).

Réglementations ^[17] spécifiques à un secteur

Outre les règles intersectorielles, des prescriptions de branche spécifiques et la propriété d'État dans de nombreux domaines offrent une protection efficace contre les rachats par des entreprises publiques ou privées étrangères. En même temps, la primauté des forces du marché constitue l'un des principes directeurs de la politique commerciale suisse. Les interventions de l'État ne doivent être que subsidiaires et se limiter aux domaines où elles sont absolument nécessaires.

Secteur financier

La FINMA a pour mission de protéger les investisseurs, les créanciers et les assurés. À cet effet, elle délivre des autorisations aux prestataires financiers en Suisse, assure la surveillance des titulaires de licence (supervision microprudentielle) et prend des mesures à leur encontre au besoin. La Banque nationale suisse veille pour sa part à garantir la stabilité du système financier suisse (supervision macroprudentielle). Pour ce faire, elle peut édicter des prescriptions applicables à l'ensemble du secteur bancaire suisse (en matière de réserves de fonds propres, par exemple). La réglementation et la supervision du marché financier peuvent également inclure la question de l'origine des investisseurs (cf. *Marché financier: une réglementation modérée plutôt qu'une réorganisation complète*, dossierpolitique ^[18]).

Immobilier

La «lex Koller» (loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger) interdit aux étrangers ne résidant pas en Suisse d'acquérir des biens fonciers ou d'investir dans des sociétés immobilières résidentielles. Les participations à hauteur de 33% au maximum ne sont admises qu'en association

avec un partenaire local. L'acquisition de terrain à des fins commerciale est en revanche autorisée.

Transports

Les infrastructures sont soit directement aux mains de la Confédération et des cantons (routes), soit aux mains d'entreprises de transport (rail). Les entreprises de transport sont majoritairement des sociétés anonymes de droit public au sens du code des obligations. Du fait de cette situation et des dispositions légales en vigueur (régale du transport de voyageurs), des investissements étrangers ne sont pas prévus dans ce domaine. Seul le trafic de loisirs n'est pas réglementé (réserves de fonds propres, par exemple). Le transport de marchandises par le rail ou la route est soumis à la libre concurrence. Les investissements étrangers dans des entreprises de transport sont donc en principe admis.

Énergie

Les infrastructures stratégiques du secteur énergétique – à savoir les centrales hydrauliques ainsi que les réseaux électriques et de gaz – sont pour la plupart aux mains des pouvoirs publics. S'agissant de l'énergie hydraulique, il est en outre garanti que les centrales hydrauliques n'échappent pas au contrôle des pouvoirs publics sur le long terme et retournent obligatoirement aux communes et aux cantons à la fin de la période d'exploitation de la concession. Une intervention discuté actuellement au Parlement vise cependant à soumettre les infrastructures stratégiques du secteur énergétique à la Lex Koller, ce qui soulèverait des problèmes épineux de délimitation.

Télécommunications

La concurrence est en principe privilégiée dans les secteurs de la téléphonie fixe et mobile. Si 49% des actions Swisscom sont négociables sans restrictions en Bourse, la Confédération garde néanmoins le contrôle avec sa part minoritaire. Les principaux concurrents sont partiellement ou entièrement en mains étrangères. Des restrictions ne s'appliquent qu'aux sociétés de droit public comme les services industriels ou les centrales électriques, qui exploitent aussi des réseaux de fibre optique.

Santé et formation

La surveillance de ces deux domaines incombe en grande partie aux cantons. Dans le domaine des prestations de base, les institutions correspondantes sont majoritairement actives sous la forme d'organisations de droit public et donc protégées contre une prise de contrôle par des investisseurs étrangers. Les institutions privées doivent par ailleurs remplir des obligations légales et des exigences de qualité étendues.

Energie hydraulique

Il n'existe pas de marché concurrentiel, mais la Confédération et les cantons exercent sur les eaux la souveraineté inscrite dans la Constitution (art. 76 Cst.). La plupart des cantons assument leurs tâches au travers des centrales électriques.

Certains d'entre eux ont doucement ouvert leur actionnariat, principalement dans le cadre de «partenariats publics-privés» définis de manière précise.

Défense

Le groupe technologique RUAG est organisé sous la forme d'une société anonyme de droit privé. La totalité de ses actions sont toutefois aux mains de l'État, si bien qu'une reprise par des investisseurs étrangers est exclue. La loi sur le renseignement permet par ailleurs au Conseil fédéral d'exercer des activités complémentaires visant à protéger la place industrielle, économique et financière suisse.

Approches réglementaires d'autres pays: libérales à très restrictives

Divers pays se sont dotés de dispositions légales concrètes pour contrôler les investissements étrangers chez eux. Ces réglementations concernent en général les domaines de la sécurité et de l'ordre publics ainsi que les infrastructures d'importance stratégique et les technologies clés. Les prescriptions correspondantes vont de simples devoirs d'annonce imposés à certains secteurs ou de limites de participation, jusqu'à l'approbation obligatoire des investissements étrangers. En général, aucune possibilité de recours n'est prévue en cas de décision négative des autorités. En comparaison internationale, il n'est donc pas possible de broser un tableau uniforme en matière de contrôle des investissements par l'État. Certains pays, comme la Chine, ont en revanche assoupli certaines règles, alors que d'autres ont introduit des dispositions plus restrictives pour les investisseurs étrangers (les États-Unis, par exemple).

Des considérations ne relevant pas en priorité de la sécurité, mais bien davantage de la politique industrielle ou de visées protectionnistes risquent de jouer un rôle, en particulier en ce qui concerne les infrastructures stratégiques et les technologies, mais pas seulement. La Suisse ne mène à raison pas une politique industrielle interventionniste. En outre, les critères qui justifient de tels contrôles des investissements sont souvent très mal définis et laissent une marge d'interprétation considérable, ce qui peut déstabiliser les entreprises disposées à investir.

Figure 7

→ Obstacles politiques aux investissements étrangers très variables au plan international.

Volumen des investissements et particularités de certains marchés

	IDE de la Suisse En mrd fr.	Taille du marché En mio. d'habitants	Prescriptions inter-sectorielles	Prescriptions sectorielles	Critères	Prescriptions pour investisseurs contrôlés par l'État	Tendance en matière de réglementation : libérale (+), restrictive (-)	Remarques
AUS	17.4	24.6		x	Intérêt national et infrastructures critiques	x	-	Nouveau registre pour des infrastructures critiques, développement des compétences de l'administration
CHN	21.4	1386.4	x	x	Sécurité nationale (économie incluse)		+	Libéralisations principalement dans les services financiers, les constructions navale et aéronautique et dans l'industrie automobile
GBR	54.2	66.0		x	Sécurité publique et nationale		-	Extension à d'autres secteurs, nouvelle réglementation en matière de « sécurité nationale »
RUS	11.6	144.5		x	Sécurité nationale	x	Pas de données	
JPN	11.8	126.8		x	Sécurité nationale, ordre public, économie		Pas de données	
CAN	49.7	36.7	x	x	Avantage net d'un projet d'investissement et sécurité nationale	x	Pas de données	
USA	243.4	325.7		x	Sécurité nationale	x	-	Extension des compétences de contrôle (CFIUS)
DEU	39.1	82.7	x	x	Sécurité nationale		-	Distinction entre les investisseurs de l'UE/AELE et les autres, seuil de participation abaissé à 15%
UE	634.4	512.5	La compétence de contrôler des investissements se situe au niveau des États membres. La sécurité nationale est le seul critère susceptible d'être invoqué. Seize États n'ont aucun dispositif de contrôle. Des discussions ont lieu sur un dispositif paneuropéen renforçant la coordination et l'information réciproque. Les milieux économiques européens ont vivement critiqué la décision du Parlement de durcir le projet élaboré par la Commission européenne. D'après une étude, les entreprises suisses seraient particulièrement affectées.					

Source : BNS, UE, Copenhagen Economics, législations nationales, economie.suisse
www.economie.suisse.ch

Outre les réglementations nationales, des principes et des règles de comportement relatives aux investissements étrangers existent également au niveau multilatéral. Ainsi, le code de l'OCDE de la libéralisation des mouvements de capitaux^[19] et les lignes directrices de l'OCDE sur les politiques d'investissement des pays d'accueil relatives à la sécurité nationale^[20] contraignent notamment les pays signataires édictant des réglementations en la matière à respecter des principes tels que la transparence, la non discrimination, la proportionnalité et l'obligation de rendre des comptes. Une déclaration de l'OCDE se penche spécifiquement sur les enjeux du contrôle des investisseurs par l'État^[21]. Les États du G20 ont également formulé en 2016 des lignes directrices concernant les relations avec les investisseurs étrangers. Enfin, l'accord de l'OMC sur le commerce de services^[22] interdit dans certains secteurs de discriminer les investisseurs étrangers par rapport aux concurrents nationaux.

Charges administratives considérables pour l'administration et l'économie

Le contrôle des investissements par l'État engendre souvent des charges considérables pour les entreprises et les autorités chargées des contrôles. Les décisions s'opposant à des investissements étrangers sont cependant relativement

rare. Une récente évaluation de la CNUCED ^[23] met en évidence ce déséquilibre entre les charges et les bénéfices: seuls trois investissements sur 737 cas ont été interdits au Canada en 2016 et un seul investissement sur 172 cas a été rejeté entre 2016 et 2017 aux États-Unis. Les réglementations envisagées par l'UE engendreraient également d'importantes charges supplémentaires: selon une analyse de Copenhagen Economics ^[24], il faudrait à l'avenir contrôler chaque année jusqu'à 1000 cas. Parmi les conséquences attendues, citons des coûts supplémentaires pour l'administration et les entreprises, le report de décisions d'investissement, mais aussi un possible recul des investissements directs.

Figure 8
→ Contrôles des investissements par l'État: déséquilibre entre les charges et les bénéfices.

Contrôles des investissements et décisions

	Cas examinés	Investissements autorisés	Investissements refusés	Retrait avant la décision
AUS	662	662		
CAN	737	734	3	0
NZL	11	11		
USA	172		1	27

Source : CNUCED
www.economiesuisse.ch

La place d'investissement suisse doit rester ouverte

Malgré cette efficacité limitée et les motivations souvent protectionnistes ou relevant de la politique industrielle qui sous-tendent les contrôles des investissements par l'État, les revendications de bases légales correspondantes se font plus forte en Suisse également. L'économie est toutefois très critique à l'égard de ce genre d'efforts..

La Suisse profite fortement des investissements étrangers

Les investissements directs étrangers ne nuisent aucunement à la compétitivité de la place économique Suisse, mais la renforcent au contraire considérablement. Un emploi sur dix est financé par des entreprises qui comptent aussi sur des investissements directs étrangers. Aujourd'hui, le capital de plus de 80% des entreprises cotées en Suisse est en mains d'un actionariat étranger dispersé – sans qu'il en résulte le moindre inconvénient pour notre pays. Le nombre d'emplois créés^[25] ces dernières années était au contraire systématiquement plus élevé que le nombre des suppressions d'emplois. Le classement de la Suisse dans le peloton de tête au plan mondial en termes de prospérité, de compétitivité et d'innovation ne dépend donc pas en première ligne des rapports de propriété des entreprises nationales. Au contraire: en combinaison avec d'excellentes infrastructures et des conditions-cadre politiques favorables, les investissements directs étrangers sont bien davantage un facteur de succès pour la Suisse.

Une ingérence dans la liberté de propriété ne se justifie pas non plus pour les investisseurs étrangers

Interdire à une entreprise de collaborer avec des investisseurs étrangers constitue une intervention massive dans la liberté de propriété et d'entreprise garantie par la Constitution. Des prescriptions en la matière ne devaient donc être édictées que sur la base de preuves convaincantes, exclusivement dans les domaines d'importance systématique, et rester minimalistes, proportionnelles et transparentes.

- Premièrement, aucun indice ne permet par exemple de conclure que les investisseurs chinois ou les fonds souverains étrangers représentent un risque important pour les entreprises helvétiques. Souvent, ces derniers opèrent au contraire dans perspective d'investissement à long terme et n'interviennent qu'avec retenue dans la gestion de l'entreprise.
- Deuxièmement, l'efficacité des contrôles des investissements par l'État n'a pas été démontrée jusqu'ici et rien ne permet de conclure qu'ils contribuent à renforcer la compétitivité d'un pays.
- Troisièmement, les interventions de l'État ne sauraient se justifier par la référence à la sécurité nationale ou la protection des infrastructures critiques, en particulier dans les cas de figure souvent évoqués ces derniers temps (Syngenta, Gategroup, Kuoni, par exemple), mais bien davantage par des motifs protectionnistes.

Les entreprises solides ont des ramifications internationales

Le savoir-faire et l'innovation ne germent pas dans l'isolement, mais exigent un

travail en réseau et des échanges transfrontaliers entre les milieux scientifiques et économiques. En même temps, leur capitalisation doit être garantie durablement. Ces deux facteurs exigent une étroite coopération avec des acteurs internationaux – et donc aussi avec des investisseurs internationaux. Il n'a pas été établi que la participation de ces derniers engendre une perte de savoir-faire ou une recrudescence du vol de technologies. À l'ère de la numérisation, il existe en effet des instruments plus simples pour ce faire qu'un investissement à long terme dans une entreprise. Un contrôle des investissements ne permet d'ailleurs pas d'empêcher de telles activités. Le principal élément du savoir-faire d'une entreprise – à savoir le capital humain – ne peut pas simplement être délocalisé à la faveur d'un changement de propriétaire. Il est bien davantage à craindre que les mesures protectionnistes comme un contrôle des investissements par l'État restreigne artificiellement la demande, ce qui pourrait conduire à une valorisation plus faible des entreprises concernées. Comble de l'ironie, ces dernières deviendrait ainsi des candidats potentiels à un rachat.

La Suisse n'est pas une place d'investissement sans contrôles

Le droit en vigueur prévoit déjà des instruments de protection des rapports de propriété dans les domaines et entreprises d'importance systémique en termes de sécurité (nationale) ou d'ordre public. Cela concerne par exemple les secteurs de l'énergie, des transports et de la finance, mais aussi la protection des données et les services de contre-espionnage. Toutes les sociétés – indépendamment de leur structure de propriété – doivent par ailleurs se conformer aux prescriptions réglementaires édictées par la Suisse. Même si des prestataires privés rachetaient des parts d'entreprises publiques, ils ne pourraient pas négliger délibérément l'exécution du mandat de prestation attribué par l'État. Si elles le faisaient malgré tout, l'État dispose de bases légales suffisantes pour empêcher une telle situation. Cela vaut également pour les questions de la sécurité nationale.

Le contrôle des investissements augmente les risques pour les entreprises suisses

Si un contrôle étatique des investissements est introduit en Suisse, il est à craindre que de nombreux partenaires commerciaux se mettent à intensifier de leur côté le contrôle des activités d'investissement des entreprises suisses sur leur marché, voire à les restreindre. Les quelque 97 000 entreprises exportatrices suisses sont cependant tributaires d'un accès non discriminatoire aux marchés étrangers: les avantages de la spécialisation sur des biens et des services de haute qualité découlent également des possibilités d'investissement et d'intégration dans des chaînes de valeur internationales. À l'inverse, il existe aussi en Europe de nombreux objectifs d'investissement alternatifs hors de la Suisse, lesquels offrent un potentiel de marché supérieur. On observe aujourd'hui déjà un recul des nouveaux investissements directs en Suisse. Un contrôle des investissements par l'État pourrait réduire encore davantage la disponibilité de capital.

Oui à la réciprocité, mais pas de contrôle des investissements

Il est vrai que certains pays ont édicté des dispositions plus sévères en ce qui concerne les investissements directs étrangers. La Suisse serait intéressée à un

accès plus simple au marché des capitaux de ces États. Il est cependant illusoire de croire que les investisseurs suisses à l'étranger seraient traités sur un pied d'égalité (réciprocité) après l'introduction unilatérale de contrôles étatiques des investissements en Suisse. La Suisse elle-même n'a pas d'arguments relevant de la politique de pouvoir à faire valoir – contrairement aux partenaires commerciaux qui en seraient concernés. La Commission européenne ne justifie pas non plus ses interventions en la matière avec de tels arguments. La réciprocité est certes souhaitable du point de vue de la politique économique, mais il serait bon qu'elle se situe à des niveaux plurilatéraux ou multilatéraux – justement du point de vue des économies plus petites. Actuellement, l'UE suit elle aussi cette voie^[26]. On peut ainsi empêcher que cette dernière soit désavantagée par des arrangements bilatéraux isolés conclus entre les grandes puissances économiques.

L'économie n'a pas besoin d'une protection étatique contre les investisseurs étrangers. Un contrôle des investissements par l'État serait également dommageable pour l'attrait de notre place économique et n'est pas dans l'intérêt d'une économie ouverte et fortement interconnectée au plan international. Par conséquent, l'économie suisse s'oppose clairement à l'introduction d'un contrôle étatique des investissements.

-
1. <https://www.economiesuisse.ch/fr/focus/acces-aux-marches-internationaux>
 2. <https://www.economiesuisse.ch/fr/publications/prosperite-le-role-sous-estime-de-la-mondialisation>
 3. <https://www.globaltradealert.org/reports/42>
 4. <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20183021>
 5. <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20183376>
 6. <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20183233>
 7. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/investitionskontrollen-der-ungebetene-schutz/>
 8. <https://data.snb.ch/fr/topics/aube#!cube/ausshaverq>
 9. <https://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=2130>
 10. <https://data.snb.ch/fr/topics/aube#!cube/ausshaverq>
 11. <https://www.ey.com/gl/en/issues/business-environment/ey-attractiveness-surveys>
 12. <https://www.ey.com/de/de/newsroom/news-releases/ey-20180716-chinesische-unternehmenskaeufe-in-europa>
 13. <https://home.kpmg/ch/de/home/themen/2018/01/clarity-on-mergers-and-acquisitions.html>
 14. <https://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=2130>
 15. <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20183376>
 16. Liste non exhaustive
 17. Liste non exhaustive
 18. https://www.economiesuisse.ch/sites/default/files/dossier_pdf/dp04_Finanzmarktregulierung_20150413.pdf
 19. <http://www.oecd.org/investment/codes.htm>
 20. <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/43384486.pdf>
 21. <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/oecdguidanceonsovereignwealthfunds.htm>
 22. https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Aussenwirtschaft/Wirtschaftsbeziehungen/Handel%20mit%20Dienstleistungen/Allgemeines_GATS/GATS.pdf.download.pdf/GATS_Vertrag.pdf
 23. https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2018_en.pdf
 24. <https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/2/422/1516698849/copenhagen-economics-2018-screening-of-fdi-towards-the-eu.pdf>
 25. <https://www.economiesuisse.ch/fr/dossier-politique/la-mutation-structurelle-en-suisse-perception-et-realite>
 26. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6882_fr.pdf