

# Contrôles des investissements par l'État en cas de reprises d'entreprises : inutiles et préjudiciables

Prise de position de l'industrie suisse des machines, des équipements électriques et des métaux

## Situation

- L'introduction de contrôles des investissements en cas de reprises d'entreprises doit être strictement évitée.
- Les entreprises d'intérêt public sont déjà suffisamment protégées contre les reprises indésirables. Ceci est assuré par la propriété de l'État et/ou par des dispositions légales spéciales.
- Les entreprises sans intérêt public n'ont pas besoin d'être protégées contre les reprises. La responsabilité en incombe exclusivement aux propriétaires de ces entreprises. Ils sont libres de décider de la manière dont ils veulent gérer les biens de leur entreprise. Dans de tels cas, le contrôle des investissements constituerait un empiètement massif sur la garantie de propriété garantie par la Constitution.
- Toute restriction à la vente d'entreprises résulte de la législation applicable, qui s'applique aussi bien aux entreprises nationales qu'étrangères (par exemple, droit de la concurrence, contrôle des fusions, réglementation sectorielle).
- L'inconfort général lié à la vente d'entreprises à des sociétés ou investisseurs chinois doit être traité par les entrepreneurs et propriétaires concernés sous leur propre responsabilité et ne peut être délégué à l'État.
- Le contrôle des investissements ne devrait pas servir de menace pour exiger la réciprocité. Cela doit se faire au niveau bilatéral/multilatéral.
- Les entreprises doivent faire preuve de plus de volonté pour se protéger contre l'espionnage industriel cybernétique.
- Un durcissement des règles en cas d'infraction aux dispositions relatives aux reprises d'entreprises devrait être sérieusement examiné.

## 1. Situation initiale

La Suisse est une économie fortement liée sur le plan international. Cela vaut tant pour les échanges de biens et de services que pour les flux d'investissements (investissements directs). La Suisse est l'un des dix plus grands investisseurs directs au monde. En tant que nation bénéficiaire, elle se classe au 14<sup>ème</sup> rang. En termes de production économique (PIB), la Suisse occupe même le quatrième rang au sein de l'OCDE.

Tout porte à croire que les investissements directs (des multinationales étrangères) ont des effets stimulants sur la croissance et renforcent ainsi la compétitivité de l'ensemble de la place économique. Pour la Suisse, par exemple, on peut montrer que la proportion d'employés de multinationales étrangères dans un secteur est en corrélation positive avec la productivité moyenne du secteur, par exemple dans la recherche et le développement.

Le public perçoit la Suisse comme un pays très ouvert à l'investissement direct et qui n'a pratiquement aucune restriction. Cette impression est trompeuse. Selon l'« Indice de restriction des IDE » déterminé par l'OCDE, la Suisse réglemente les investissements directs étrangers plus que la moyenne de l'OCDE. Ceci est dû à une gestion particulièrement restrictive dans les secteurs de l'électricité, des médias et de l'immobilier (Lex Koller!).

Le nombre croissant d'acquisitions d'entreprises occidentales par des acheteurs chinois au cours des dernières années a suscité des craintes diffuses au sein de la population. Le fait que les entreprises ou fonds publics agissent souvent en tant qu'acheteurs, soulève des craintes concernant le transfert ou la perte de technologie, la perte d'emplois ou la « sécurité nationale » et même les distorsions de concurrence. Toutefois, la part de la Chine dans les investissements directs étrangers en Suisse est inférieure à 2,1%. Ceci n'empêche pas qu'un contrôle politique de ces transactions est exigé.

Plusieurs pays occidentaux (États-Unis, UE, Australie) ont renforcé leurs mécanismes de contrôle et de surveillance ou prévoient de le faire. Des initiatives politiques sont également en cours en Suisse, qui appellent à la création d'une autorité de réglementation. Sa tâche serait d'effectuer un contrôle d'investissement dans le cas de reprises d'entreprises par des propriétaires étrangers.

## 2. Évaluation des contrôles des investissements par l'État

L'objectif principal du contrôle des investissements, et donc de la restriction de la libre circulation des capitaux, est de protéger l'« intérêt national ou public ». Toutefois, ce qu'il faut comprendre exactement par-là reste souvent flou et peut indirectement également être motivé par la politique industrielle.

Certes, certaines entreprises revêtent d'un intérêt public. Il faut empêcher que celles-ci soient vendues à des investisseurs. C'est le cas, par exemple, de la société nationale de réseau Swissgrid, qui exploite le réseau de transport d'électricité, ou de la Banque nationale suisse et de bien d'autres. Ces entreprises appartiennent entièrement ou en partie à l'État ou sont régies par des lois spéciales. Elles sont donc soumises à un contrôle politique et sont donc déjà « protégées » à l'abri des prises de contrôle indésirables. Des contrôles d'investissement supplémentaires ou d'autres dispositions limitant le transfert de propriété ne sont pas indispensables.

Parmi les membres de Swissmem, seule Ruag appartient à cette catégorie d'entreprises. En tant que fournisseur principal de matériel de guerre de l'armée suisse, l'entreprise est détenue à 100% par la Confédération. Une privatisation partielle est actuellement à l'étude.

Dans le cas de toutes les autres sociétés pour lesquelles les caractéristiques susmentionnées (propriété publique, réglementation juridique spéciale) ne s'appliquent pas, il n'y a donc aucun intérêt public qui empêcherait une vente à un investisseur quelconque. Il s'agit de sociétés purement privées appartenant à des investisseurs. Ils sont libres de décider de la manière dont ils veulent gérer les biens de leur entreprise. Ils ont donc également la liberté de vendre leurs actions aux acheteurs qui leur paraissent les plus appropriés. Il peut s'agir du plus offrant, ce qui n'est pas impératif.

Bien entendu, les sociétés reprises par des investisseurs étrangers sont soumises aux mêmes lois que celles qui s'appliquent à toutes les sociétés nationales. Pour les sociétés cotées en bourse, les règles de reprise de la Bourse suisse doivent également être respectées. Selon la branche, l'entreprise est soumise à une réglementation et à une surveillance spécifique au secteur (p. ex. l'industrie financière). Par conséquent, il n'est pas vrai qu'en Suisse il soit possible de profiter d'une possibilité de reprise sans restrictions.

L'introduction de contrôles des investissements pour cette catégorie d'entreprises constituerait un empiétement considérable sur la garantie de propriété et constituerait une violation d'un élément constitutif d'une économie de marché. Le fait que divers États occidentaux souhaitent de plus en plus prévoir et mettre en place de tels instruments n'améliore pas les choses.

### 3. Conclusion

En résumé, les contrôles des investissements doivent être évalués comme suit :

L'introduction de contrôles des investissements en cas de reprises d'entreprises est inutile. Ils s'opposent fondamentalement à une économie libérale, affectent la qualité de la place industrielle et réduisent ainsi les investissements directs. Ils augmentent le champ d'action en matière de discrétion des autorités (que signifie au juste « intérêt national » ?), ce qui encourage l'arbitraire et peut avoir un effet protectionniste.

Le Conseil fédéral parvient à la même conclusion dans son rapport « Investissements transfrontaliers et contrôles des investissements » publié à la mi-février 2019. Il ne prévoit qu'un suivi de l'évolution de la situation à l'intention du Parlement.

Le seul aspect dérangeant du point de vue politique est que la réciprocité n'est souvent pas garantie : Les entreprises suisses n'ont pas le même accès au marché des entreprises étrangères que ces dernières ne l'ont au marché suisse. Le fait d'exiger la réciprocité (selon le principe « sur le même pied d'égalité ») est donc légitime et compréhensible. Toutefois, il est fortement déconseillé de dépendre l'introduction de contrôles des investissements de la volonté de l'État étranger de vouloir accorder ou non la réciprocité. Une telle approche peut être contre-productive si l'effet désiré ne se produit pas. De par sa nature même, l'influence de la Suisse dans les négociations n'est pas très importante et le risque de discrimination à l'encontre des investissements directs suisses pourrait même augmenter.

Il est préférable de discuter cette préoccupation légitime au niveau bilatéral (par exemple dans le cadre de la conclusion ou du développement d'un accord de libre-échange) ou au niveau multilatéral (par exemple dans le contexte de l'AGCS).

Enfin, le fait que des sociétés apparemment visées par la Chine en vue d'une reprise soient piratées afin de s'assurer un avantage dans la course aux reprises d'entreprises, est problématique. Le contrôle des investissements ne résout pas ce problème. Au contraire, il vaut mieux renforcer la défense privée et publique contre les cyberattaques de durcir les règles en cas d'infraction aux dispositions relatives aux reprises d'entreprises.

Malheureusement, lors de la session de printemps 2020, le parlement a adopté la motion « Protéger l'économie suisse en contrôlant les investissements ». Les arguments interventionnistes et de politique industrielle ont fait la différence et ont eu plus de poids que les faits et la politique factuelle. Toutefois, de tels motifs ne devraient plus jouer un rôle dans le cadre de la préparation du projet de législation concret.

**Pour de plus amples renseignements chez Swissmem :**

– Jean-Philippe Kohl, chef de la division Politique économique, tél. +41 44 384 48 15, [j.kohl@swissmem.ch](mailto:j.kohl@swissmem.ch)