



Procédure de consultation  
FER No 04-2022

Personne responsable:  
MM O. Ballissat et Y. Forney

Date de réponse:  
24.01.2022

**16.498 n lv. pa. Badran Jacqueline. Soumettre les infrastructures stratégiques du secteur énergétique à la lex Koller**

En préambule, notre Fédération souligne qu'il est tout à fait légitime de réfléchir au danger que pourrait représenter une mainmise étrangère sur des infrastructures d'une importance capitale pour l'approvisionnement de la Suisse en énergie. Toutefois, la question se pose véritablement ici, de savoir si la lex Koller représente véritablement le moyen approprié pour protéger les infrastructures critiques (usines hydrauliques, installation de transport pour le combustible ou carburant gazeux, réseau électrique, les centrales nucléaires) en Suisse.

Si notre Fédération accorde une grande importance à cette question stratégique, exacerbée par les déclarations récentes (fin 2021) du gouvernement suisse sur un blackout à prévoir en matière électrique, elle est aussi d'avis que la lex Koller n'est pas l'instrument le plus adapté pour atteindre les objectifs visés. Il est indispensable de protéger les infrastructures stratégiques, mais la lex Koller s'accompagne d'une atteinte importante à la liberté économique, et risque d'être complètement inefficace en raison des possibilités de contournement liées aux obligations internationales de la Suisse. Selon l'étude menée par Swiss Economics en septembre 2021, «il n'est absolument pas certain que le projet élaboré permette d'atteindre les objectifs de l'initiative parlementaire, à savoir la protection de l'économie suisse et la sécurité de l'approvisionnement en Suisse» (rapport explicatif, p.35). Selon l'analyse d'impact effectuée avec l'initiative, il faut s'attendre à un effet négatif à l'égard non seulement des volumes d'investissements étrangers, mais aussi au sujet de l'attrait de la place économique suisse.

Cette analyse constate également que les réseaux d'électricité et de gaz constituent des goulets d'étranglement monopolistiques. En d'autres termes, les infrastructures stratégiques du secteur énergétique appartiennent en grande majorité à l'Etat (Confédération, canton ou commune). Pour ce qui est 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.

Cela signifie que dans la situation actuelle, le risque est relativement faible que des entreprises ou des Etats étrangers puissent acquérir des infrastructures essentielles à la Suisse, car un certain nombre de barrières sont déjà présentes : la plupart des

infrastructures critiques sont de la propriété de l'Etat ; la lex Koller actuelle limite fortement l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger dans le but de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse ; la stratégie nationale pour les infrastructures critiques 2018-2022 offre des garanties quant à la disponibilité des principaux biens et prestations parmi lesquels l'énergie, les transports et les soins médicaux.

Il est toutefois à noter que certaines installations énergétiques suisses, qui ne sont pas de la propriété de l'Etat, se trouvent déjà en mains étrangères sans que cela ne pose de problèmes particuliers. Indépendamment de leur nationalité, les investisseurs détenant des parts dans ces infrastructures énergétiques sises en Suisse ont intérêt (du point de vue économique) à produire le plus d'électricité possible. D'autres infrastructures stratégiques (les télécom-munications par exemple) connaissent aussi des participations étrangères. Cela n'a pas eu de conséquences négatives jusqu'ici. Il s'agit de ne pas oublier non plus que des entreprises suisses détiennent également des parts dans des infrastructures énergétiques à l'étranger. Il est donc cohérent de maintenir un principe de réciprocité.

Dans son rapport «Investissements transfrontaliers et contrôles des investissements» du 13 février 2019, le Conseil fédéral a estimé que la législation en vigueur permet de contrer efficacement les éventuelles menaces, si bien que la mise en place d'un système de contrôle trop poussé devrait pour le moment être écartée. En effet, la Suisse, où les investissements étrangers sont régis par des réglementations tant sectorielles qu'intersectorielles, dispose déjà d'un vaste dispositif réglementaire en vue de protéger son économie.

Une étude de 2019 d'économiesuisse a en outre montré, qu'en comparaison internationale, la Suisse a mis en place davantage de contrôle en matière d'investissements étrangers que la moyenne OCDE, en particulier dans le domaine du secteur de l'électricité.

En conclusion, notre Fédération partage l'avis selon lequel il est de première importance de protéger des infrastructures d'intérêt stratégique dans le secteur énergétique, mais que la présente initiative, par la «lex Koller étendue», n'est pas la réponse adaptée à la question posée. Cette initiative va trop loin, et prêterait l'attrait de la place économique suisse par une réglementation excessive. Or, il est largement reconnu que les investissements étrangers génèrent des effets positifs sur la croissance. D'autre part, si la Suisse commence à interdire les investisseurs étrangers, comment exiger l'ouverture totale pour nos propres investisseurs à l'étranger ?

La Suisse a ainsi un réel intérêt à maintenir un accès non discriminatoire aux marchés internationaux des investissements, car les mouvements globaux de capitaux sont nécessaires pour stimuler son développement économique. Soumettre les infrastructures stratégiques du secteur énergétique à la lex Koller irait à l'encontre de la garantie de la propriété et de la liberté économique inscrites dans la Constitution.