

Dr. Andreas Schwab  
Membre du Parlement Européen

# Les fonds souverains

Discours lors du  
Petit déjeuner Européen "L'Europe financière et bancaire",  
Centre des Études Européennes de l'ENA,  
Strasbourg, le 22 octobre 2008

## **I. Introduction**

- les fonds souverains sont des fonds d'investissements publics, c'est-à-dire détenus ou contrôlés par un gouvernement national
- leur apparition remonte aux années 50 (pays du Golfe, Norvège, Canada, Arabie Saoudite, Singapour), lorsque les grands exportateurs de pétrole constituaient des fonds pour investir leur gain de vente
- sujet d'actualité pour deux causes
  - récemment: important développement tant par leur nombre qu'en volume
  - création de fonds par des "nouveaux" acteurs tels que la Chine et la Russie
- aujourd'hui, plus de 30 pays détiennent des fonds souverains; seulement depuis l'année 2000, vingt nouveaux fonds sont apparus, dont la plupart ont été fondés par les autorités chinoises et russes
- selon les estimations du FMI, les fonds souverains gèrent aujourd'hui des actifs d'une valeur d'environ 1,1 à 1,8 billions d'euros (1,5 à 2,5 billions d'US\$) et dépassent ainsi déjà les fonds de gestion alternative (Hedge-Fonds)
- les fonds souverains sont supposés continuer à croître: selon les projections du FMI, le montant des actifs gérés dépasserait les 4-7 billions d'euros (6-10 billions d'US\$) d'ici 2013

## **L'essor des fonds divise l'opinion publique:**

### **1.) Avantages des fonds souverains:**

- ils contribuent à la stabilité du système financier mondial parce qu'ils
  - permettent d'absorber une baisse temporaire du prix des matières premières dans les pays d'origine
  - gèrent des actifs financiers dans une logique à long terme
  - garantissent la liquidité sur les marchés en fournissant du capital aux entreprises
- par l'investissement dans la zone euro, ils soutiennent le rôle international de l'euro
- rôle de prévoyance dans les pays d'origine parce qu'ils permettent de transférer une partie des revenus aux générations suivantes

### **2.) Désavantages des fonds souverains:**

- leur opacité: les fonds souverains ne sont pas tenus de rendre compte de leurs actes à leurs partenaires mais seulement à leurs gouvernements
- la possibilité de mainmise sur des secteurs économiques stratégiques

## **II. Mesures nationales afin de restreindre l'investissement**

En **France**, le *décret du 30 décembre 2005* (décret n°2005-1739) relatif au contrôle des investissements étrangers prévoit une autorisation par le Ministre de l'Économie dans le cas où un investisseur étranger veut prendre le contrôle ou acquérir une minorité de blocage de 33,33 % dans des sociétés de 11 secteurs d'activité définis. La loi ne vise pas directement les investissements de fonds souverains, mais elle est plus générale. Sur les deux premières années d'application, le Ministre s'est prononcé sur 69

opérations (dont 68 dans les secteurs de la Défense), mais il n'a prononcé aucun refus. Dans un peu plus d'un cas sur deux, le Ministre a demandé des engagements à l'investisseur qui ont été acceptés dans l'intégralité des cas.

### Évaluation :

- l'intérêt de protection de certains secteurs définis dans la loi est plutôt douteux, p. ex. le secteur
  - des jeux d'argent (Glücksspiel)
  - des activités réglementées de sécurité privée (private Sicherheitsdienste)
  - des activités de recherche, de développement ou de production relatives aux moyens destinés à faire face à l'utilisation illicite d'agents pathogènes ou toxiques (Erforschung von Infektionskrankheiten)
- la limitation des investissements dans des secteurs autres que les secteurs stratégiques (énergie, télécommunications, infrastructures...) n'est pas en conformité avec le droit communautaire : le Traité européen affirme l'ouverture aux investissements et la libre circulation des capitaux comme principes fondamentaux de l'UE (article 56 CE). Ces principes ne peuvent être restreints que pour des raisons de sécurité nationale dont l'existence pose des restrictions très contraignantes (cf. jugement de la Cour de justice des Communautés européennes d'octobre 2007 concernant la loi Volkswagen)
- l'Europe considère disproportionnée la procédure d'autorisation pour la réalisation de ces objectifs (protection de la sécurité nationale et de la défense)

→ la Commission avait adressé un « avis motivé » contre le décret français ; la loi française est toujours en vigueur, mais la procédure d'examen n'est pas encore clôturée

### **Allemagne:**

Le gouvernement allemand a adopté, le 20 août 2008, un projet de loi modifiant sa législation sur le commerce extérieur. Désormais, un contrôle des investissements provenant d'investisseurs non-membres de l'Union ou de l'Association Européenne de libre-échange (AELE: Islande, Norvège, Liechtenstein, Suisse) sera possible dans le cas où un investisseur veut acquérir plus de 25 % d'une entreprise allemande. La loi n'implique pas l'autorisation ou l'annonce de futurs investissements, mais réserve aux autorités allemandes le droit d'examiner certains investissements. Au cas où l'examen révèle que la sécurité nationale pourrait être mise en danger par l'investissement, le Ministère fédéral de l'Économie peut interdire l'acquisition. Pour assurer le plus vite possible la sécurité juridique aux investisseurs, le délai pour la procédure d'examen est court: il est de 2 mois.

### Évaluation :

- l'Allemagne, traditionnellement ouverte aux investissements, prend une nouvelle direction avec cette loi
- il y avait de violentes réactions dans les milieux d'affaires contre cette mesure qui leur semble protectionniste, discriminatoire et superflue; ils craignent une baisse des investissements
- la loi allemande s'applique, en principe, à tous les secteurs économiques, ce qui n'est pas en conformité avec le droit communautaire

→ la Commission européenne a demandé au gouvernement allemand des modifications du texte ; si le projet de loi actuel devient une loi, une intervention de la Cour de justice des Communautés européennes est à prévoir

### **L'approche communautaire**

En mars 2008, la Commission s'est prononcée pour une approche commune des États membres de l'UE pour éviter des mesures nationales trop protectionnistes et non coordonnées. La nécessité d'une position européenne a été justifiée par

- l'importance d'éviter toute tentation protectionniste
- la nécessité de préserver l'ouverture et la cohérence du marché intérieur
- le besoin d'assurer la protection d'objectifs stratégiques légitimes des États membres
- l'impact d'une position unique des 27 États membres

Dans son approche communautaire, l'Union se laisse guider par 5 principes:

1. Il faut respecter les obligations liées au traité CE et les engagements internationaux!
2. Il faut réaffirmer l'engagement pour un cadre ouvert aux investissements; les mesures protectionnistes doivent absolument être évitées!
3. Il faut faire avancer les travaux entrepris par les organisations internationales, notamment ceux du FMI et de l'OCDE!

Le **FMI** a adopté un recueil de bonnes pratiques s'adressant aux fonds souverains eux-mêmes et leur demandant de respecter les 3 aspects transparence, arrangement institutionnel et gouvernance. L'application de ces suggestions se fait sur base volontaire.

Les restrictions définies par l'OCDE s'adressent aux pays d'accueil pour réaliser leur objectif de protection de la sécurité nationale tout en évitant des restrictions inutiles ou disproportionnées. Par conséquent, toute mesure établie devrait être non-discriminatoire, transparente, prévisible et proportionnelle. Ces principes ont été adoptés par les chefs d'États à Heiligendamm en juin 2007 et sont désormais contraignants pour les États membres de l'OCDE. Le rapport final sera établi pour la mi-2009.

4. Il ne faut pas employer des nouveaux instruments pour affronter les risques provenant des investissements des fonds souverains! La plupart des pays industriels dispose déjà de législations protégeant leurs industries (notamment le secteur de défense).
5. Les mesures entreprises afin de protéger les intérêts nationaux légitimes, doivent être proportionnelles et le cadre juridique doit être prévisible et transparent!

Pour également répondre aux préoccupations des pays destinataires, la Commission veut promouvoir un code de conduite, sur base volontaire néanmoins, à l'intention des fonds souverains. Ce code définit des principes pour une meilleure gestion des fonds concernant notamment les aspects de la *gouvernance* et de la *transparence*.

### Évaluation :

La communication de la Commission représente un premier pas dans la bonne direction, mais celui n'est pas encore suffisant. Le Parlement européen a pris connaissance des déficits et a adopté, le 9 juillet 2008, une

résolution sur les fonds souverains. Dans cette résolution, le Parlement invite la Commission à prendre de plus amples initiatives concernant la problématique.

Les Parlementaires demandent à la Commission de

- jouer un rôle de coordination plus fort afin que les initiatives prises au niveau national n'aillent pas à l'encontre de l'engagement à l'ouverture aux investissements
- analyser les instruments et les moyens d'action coordonnée dont dispose l'Union
- établir une liste de secteurs susceptibles de relever des dispositions concernant l'ordre public
- analyser plus profondément le fonctionnement des marchés mondiaux et d'appliquer, s'il y a lieu, le principe de réciprocité

Ces suggestions se justifient en considération des faits suivants :

- les fonds souverains existent déjà depuis plus de 50 ans et jusqu'à présent, ils n'ont pas causé des perturbations quelconques
- ils jouaient, au contraire, un rôle considérable lors de la récente crise financière
- leurs investissements représentent une part marginale de l'investissement total d'un pays
- l'Union doit rester ferme à son engagement d'ouverture à l'investissement et à la libre circulation des capitaux