



Procédure de consultation
FER No 32-2022

Personnes responsables:
Mme C. Lance Pasquier

Date de réponse:
12.09.2022

Loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers

La prospérité de la Suisse dépend de son ouverture au monde. L'accès aux marchés internationaux est essentiel pour notre pays. Les investissements étrangers contribuent à fournir les capitaux nécessaires aux entreprises suisses pour se développer, financer l'innovation en matière de produits et de processus et maintenir ainsi les emplois dans notre pays. Les secteurs à forte intensité de recherche et de valeur ajoutée en bénéficient particulièrement. La Suisse est un des plus grands investisseurs à l'étranger et l'une des premières destinations mondiales des investissements. Selon la Banque nationale, les stocks d'investissements directs étrangers en Suisse s'élevaient à 1'216 milliards de francs fin 2020.

Cette ouverture suscite parfois des questionnements. Des craintes se manifestent autour de risques de délocalisation des emplois, de perte de savoir-faire, de mise en danger de la sécurité nationale par la vente d'infrastructures critiques, ou de distorsions de concurrence. Des États peuvent se servir des investissements directs pour atteindre des objectifs politiques. Certains pays réglementent d'ailleurs l'acquisition de sociétés nationales par des investisseurs étrangers, comme les États-Unis, l'Australie, le Japon ou de nombreux États européens.

L'avant-projet présenté en consultation résulte de la motion 18.3021 Rieder. Il vise à empêcher les acquisitions d'entreprises suisses par des investisseurs étrangers, si elles menacent ou compromettent l'ordre ou la sécurité publics. Toute acquisition par des investisseurs étrangers étatiques ou proches d'un État devrait être soumise à approbation, quelle que soit la branche. L'avant-projet définit aussi les domaines dans lesquels toute acquisition d'entreprise suisse par des investisseurs étrangers, étatiques ou privés, serait soumise à approbation. Il fixe un seuil de chiffre d'affaires, qui devrait permettre d'exempter de la réglementation les petites entreprises.

Il convient de rappeler que la motion Rieder s'inscrit dans le contexte du milieu des années 2010, alors que des entreprises de pays émergents se distinguaient par leurs activités d'investissement à l'étranger. Comme le rappelle le rapport explicatif, cette situation est nettement moins d'actualité.

S'il n'existe pas aujourd'hui en Suisse de régime général de contrôle des investissements étrangers, le rapport du Conseil fédéral «Investissements transfrontaliers et contrôles des investissements» met en exergue le fait que la participation majoritaire de l'État dans la plupart des infrastructures critiques et la législation en vigueur offrent déjà une protection appropriée contre les menaces pour l'ordre ou la sécurité publics de la Suisse. Selon l'«Indice de restriction des IDE» de l'OCDE, la Suisse réglemente d'ailleurs les investissements directs étrangers plus que la moyenne, en particulier dans les domaines de la radio/TV, de l'immobilier et des transports.

Un contrôle des investissements constitue une forte intervention de l'Etat dans le marché et restreint ainsi la liberté économique inscrite dans la Constitution. Il créerait une lourde insécurité juridique pour les entreprises suisses et diminuerait la valeur de celles-ci en cas de vente. Les coûts et les retards liés à la procédure d'approbation, l'incertitude quant au résultat ou encore les risques en matière de conformité entraveraient le marché des acquisitions d'entreprises. L'instauration d'un examen des investissements diminuerait ainsi l'attrait de la place économique suisse.

Par ailleurs, les expériences à l'étranger n'ont pas permis de démontrer l'utilité d'un tel processus. Il est rare que des projets soient formellement interdits. En outre, un tel mécanisme ne permet pas de se prémunir contre des menaces actuelles comme la cybercriminalité ou l'espionnage économique.

Enfin, les autorités en charge de l'examen devraient disposer des compétences appropriées et de moyens suffisants, pour que le mécanisme fonctionne de manière transparente et prévisible. Il convient de relever à cet égard notamment la difficulté pour l'autorité de contrôle de définir clairement les motivations d'un investisseur.

Dans son rapport explicatif, le Conseil fédéral rappelle son opposition à un tel mécanisme, au motif que l'utilité potentielle sur le plan de la sécurité, qui ne peut pas être clairement quantifiée et ne concernerait qu'un petit nombre de branches économiques, serait contrebalancée par les coûts élevés escomptés pour les propriétaires des entreprises cibles et la place économique suisse dans son ensemble. Il considère aussi que les risques liés aux investisseurs étrangers privés devraient être plutôt faibles, comme il s'agit d'acquisitions qui relèvent d'une logique entrepreneuriale.

Si on ne peut faire abstraction des aspects sécuritaires, par exemple lorsque les investisseurs sont liés à un Etat et que les raisons qui sous-tendent l'acquisition sont d'ordre politique, la FER considère que le coût économique d'un mécanisme tel que celui proposé serait particulièrement élevé. Le projet est disproportionné et ne peut être soutenu en l'état. L'inclusion des investisseurs privés et le choix large des secteurs concernés interpellent. Si la Suisse devait instaurer un mécanisme de contrôle des investissements, ce dernier devrait être mieux ciblé et davantage fondé sur les risques. Il ne devrait ainsi fonctionner que dans des situations exceptionnelles, lors d'investissements étrangers véritablement à risque dans les secteurs stratégiques pour l'ordre et la sécurité publics.