

Monsieur le Conseiller fédéral
Guy Parmelin
Chef du Département de l'économie, de la
formation et de la recherche
Palais fédéral ouest
3003 Berne

*Par courrier électronique, sous format Word et
PDF, à l'adresse :
wp.secretariat@seco.admin.ch*

Réf. : 22_COU_4846

Lausanne, le 7 septembre 2022

Monsieur le Conseiller fédéral,

En date du 18 mai 2022, vous avez fait parvenir à la Chancellerie d'Etat l'avant-projet de loi cité en titre pour consultation, ce dont nous vous remercions.

I. Contexte

En adoptant la motion 18.3021 Rieder (« Protéger l'économie suisse en contrôlant les investissements »), le Parlement a chargé le Conseil fédéral de créer des bases légales en vue d'un mécanisme de contrôle des investissements directs étrangers. L'avant-projet de loi mis en consultation donne suite à ce mandat.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral a rappelé qu'il restait opposé à l'introduction d'un examen des investissements, étant d'avis que le rapport coût-utilité n'est pas avantageux et que le cadre réglementaire en vigueur est suffisant. Il relève que la Suisse compte à la fois parmi les premières destinations mondiales des investissements étrangers et parmi les plus grands investisseurs à l'étranger. Par ailleurs, la politique d'ouverture en matière d'investissements étrangers est capitale pour la place économique suisse et constitue un modèle fructueux. Celle-ci assure aux entreprises suisses un afflux de capital et de savoir, contribuant ainsi non seulement à la valeur ajoutée, mais encore au maintien et à la création d'emplois. Il est dès lors important de veiller, lors de l'instauration d'un examen des investissements, à préserver l'ouverture de la Suisse aux investisseurs étrangers et son attrait pour ces derniers.

L'avant-projet de loi crée les bases légales pour contrôler les investissements directs depuis l'étranger dans les entreprises suisses, au moyen d'une autorité d'approbation chargée de contrôler les transactions. La voie proposée par le Conseil fédéral instaure un examen ciblé aux seuls investissements susceptibles de menacer ou compromettre objectivement l'ordre ou la sécurité publics. Concrètement, la nouvelle réglementation prévoit un mécanisme d'examen des investissements étrangers circonscrit à deux hypothèses. Premièrement, toute acquisition d'une entreprise suisse par des investisseurs étrangers étatiques ou proches d'un Etat, sera soumise à approbation, quelle que soit la branche. Deuxièmement, les investissements étrangers dans une entreprise suisse opérant dans des domaines particulièrement critiques seront soumis à approbation, qu'ils soient publics ou privés. L'avant-projet fixe toutefois un chiffre d'affaires minimal de CHF 10'000'000.- en moyenne sur les deux derniers exercices, de sorte que les petites entreprises devraient en règle générale échapper à cette réglementation.

II. Appréciation de l'avant-projet par le Canton de Vaud

a. Risques pour l'attractivité économique de la Suisse

De manière générale, le Conseil d'Etat rejoint la position du Conseil fédéral en rappelant que les investissements étrangers sont vitaux pour le maintien de la compétitivité de l'économie suisse et de sa capacité d'innovation en particulier. A ce titre, on peut redouter que l'instauration d'un examen des investissements étrangers conduirait à réduire le degré d'ouverture du marché suisse à la concurrence internationale et diminuerait l'attrait de la Suisse pour les entreprises et les investisseurs. Il faut également s'attendre à ce que des investisseurs hésitent à créer de nouvelles filiales en Suisse. Par ailleurs, la Suisse pourrait profiter dans une mesure moindre des avantages découlant des investissements étrangers. Ceux-ci contribuent par exemple au déploiement de nouvelles technologies, à l'évolution de la productivité et de l'innovation et, plus généralement, à l'évolution du marché du travail. L'obligation de soumettre une acquisition à l'examen des investissements aurait en outre un impact négatif sur la valeur de l'entreprise suisse. Premièrement, l'examen des investissements étrangers aurait pour effet de réduire le nombre de personnes intéressées : la concurrence entre les acheteurs potentiels en serait affectée et il en irait de même de la valorisation de l'entreprise par voie de conséquence. Deuxièmement, les incertitudes juridiques liées au processus (et sa durée de 4 mois) d'approbation ou non de l'investissement étranger par la Confédération entraverait le marché des acquisitions d'entreprises.

b. Étendue des investissements sujets au contrôle

Le but de la motion est d'éviter que des étrangers « n'investissent dans le savoir-faire occidental pour l'utiliser au profit de leur propre économie », en s'appropriant les connaissances techniques et en délocalisant à terme la production. L'avant-projet part du principe que les principales menaces émanent d'investisseurs étatiques ou proches d'un Etat.

Or, cette vision nous semble quelque peu exagérée dans un contexte d'économie globalisée. Il est donc important de s'assurer que les contrôles qui seraient mis en place soient ciblés et limités aux opérations les plus risquées, touchant à des entreprises/domaines stratégiques pour la Suisse ou qu'elles impliquent des fonds souverains ou subventions étatiques d'Etats ayant une volonté de nuire. A ce titre, l'avant-projet devrait instaurer un contrôle des acquisitions dans certains secteurs critiques.

En effet, l'avant-projet vise un large éventail de secteurs, qui vont du domaine militaire à aux banques d'importance systémique. A notre avis, cet examen devrait être limité à quelques sujets particulièrement sensibles, tels les transports de marchandises et de personnes, l'approvisionnement énergétique, ainsi que les infrastructures de communication et numériques, notamment les datacenters. Si de tels contrôles étaient généralisés et conduits sans distinction, alors la loi irait dans le sens inverse de ce que souhaite le motionnaire, en décourageant les potentiels investisseurs étrangers de bonne volonté qui pourraient s'inquiéter d'un manque de prévisibilité et de sécurité du droit.

c. Impact de la procédure de contrôle

Il faut par ailleurs veiller à ce que le processus de contrôle par le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : SECO), de par sa complexité et sa longueur, ne soit pas un facteur décourageant pour les investisseurs (et qui pourrait contribuer à réduire la valeur d'entreprises suisses lors du rachat). A ce titre, le projet n'est pas très rassurant : 1) le SECO décide en 1 mois si la transaction peut se faire ou si une procédure complète d'examen doit être lancée; 2) une telle procédure laisse un maximum de 3 mois aux unités administratives pour se mettre d'accord sur l'approbation ; 3) si aucun accord n'est trouvé, le Conseil fédéral doit trancher. En outre, le temps inhérent à un éventuel recours, à exercer dans les 30 jours, pourrait avoir pour effet de dissuader des investisseurs qui pourraient, à défaut, être intéressés. Le risque d'instrumentalisation des procédures de recours ne peut du reste être écarté dans ce contexte.

d. Critères relatifs à l'importance de l'entreprise

Les critères relatifs à l'importance de l'entreprise suisse visée, notamment le seuil de chiffre d'affaires fixé à CHF 10'000'000.- en moyenne sur les deux derniers exercices, omettent que ce sont parfois les start-ups, potentiellement filiales d'entreprises, qui vont se développer et pourront devenir critiques au sens de l'avant-projet de loi, problématique que celui-ci ne permet pas d'appréhender en l'état.

e. Perspective cantonale

Le Canton de Vaud (et ses communes) est concerné dans la mesure où il est propriétaire d'entreprises, actives pour la plupart dans le domaine des infrastructures critiques (énergie, transport, eau, banque). Le tissu économique vaudois est particulièrement accueillant en matière d'investissements

d'entreprises étrangères de par l'attractivité offerte dans plusieurs domaines clés (formation, infrastructure, pôle de compétences, etc.).

A ce titre, l'art. 10 du projet traite des unités administratives concernées et consultées par le SECO. Il ressort du texte et du rapport explicatif que seules des entités de l'administration fédérale sont visées. Or, il nous semblerait utile de prévoir que les autorités du canton dans lequel l'entreprise concernée par l'investissement a son siège, soient aussi consultées par le SECO dans le cadre de la procédure d'examen. En effet, avec le projet proposé, si l'entreprise est en mains privées, le canton pourrait ne pas avoir connaissance de ladite procédure, alors même qu'il a vraisemblablement des intérêts à participer à la procédure, ainsi que des informations pertinentes à apporter.

III. Conclusion

En conclusion, si le souhait de mettre en place des contrôles pour les achats particulièrement risqués est compréhensible, à l'instar de ce qu'ont d'ailleurs déjà fait la majorité des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), il s'agit de veiller à ce que le processus concret ne contribue pas - par sa lenteur, sa complexité, son manque de transparence, l'instabilité juridique qu'il implique - à nuire à la compétitivité de la place économique suisse qu'entend justement préserver le présent projet.

En vous remerciant de prendre en considération nos remarques, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Christelle Luisier Brodard

LE CHANCELIER



Aurélien Buffat

Copies

- OAE
- SG-DEIEP