



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR

Berne, le 8 octobre 2024

Rapport à l'intention de la CER-E

Séance du 21/22 octobre 2024

Loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers

1. Remarques préliminaires

1.1. Contenu du rapport

Le 17 septembre 2024, le Conseil national a adopté de nombreux amendements au projet de loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers (P-LEIE)¹. Au cours des débats au Conseil comme auparavant au sein de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N), diverses questions ont été soulevées concernant les effets de ces modifications. Le présent rapport se prononce sur deux modifications de large portée à l'attention de la commission du second conseil :

- l'extension du champ d'application aux investisseurs étrangers privés (notamment l'art. 1, al. 2, et art. 2, let. d, P-LEIE ; voir ch. 2) ;
- l'extension du champ d'application aux acquisitions d'entreprises propriétaires de sources d'eau nationales ou de droits d'utilisation réels sur celles-ci (art. 3, al. 1, let. g, P-LEIE ; voir ch. 3).

Nous commençons par expliquer ci-après les raisons qui ont conduit le Conseil fédéral à choisir le champ d'application proposé (voir ch. 1.2) et signalons d'autres modifications importantes apportées par le Conseil national (voir ch. 1.3). Des analyses quant aux effets de ces modifications figurent déjà en partie dans le rapport du 7 juin 2024 à l'intention de la CER-N², qui a en outre répondu à différentes questions en lien avec des propositions de la CER-N.

1.2. Champ d'application selon la proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a choisi à dessein un champ d'application restreint pour la loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers, sur la base, d'une part, des résultats de la consultation³ et, d'autre part, des considérations de fond ci-après :

La Suisse doit une part importante de sa prospérité à sa politique d'ouverture au commerce et aux investissements. Cette ouverture de la place économique suisse est aussi une condition essentielle de la résilience de l'économie et de la sécurité d'approvisionnement. Elle permet en effet une diversification aussi large que possible des chaînes d'approvisionnement tout en favorisant les investissements dans des sites de production en Suisse, lesquels contribuent à leur tour à cette diversification et à l'approvisionnement de la population en biens et services. Des études scientifiques ont démontré que l'introduction d'un examen des investissements réduisait considérablement les investissements étrangers⁴. Cet effet est lié non pas tant aux

¹ Voir *Dépliant session d'automne 2024 – Décision du Conseil national*, disponible sur www.parlament.ch > Travail parlementaire > Objet n° 23.086 > Documents des conseils.

² Disponible sur www.parlament.ch > Travail parlementaire > Objet n° 23.086 > Documents publics des commissions.

³ Disponible sur www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2022 > DEFR.

⁴ Voir p. ex. Vera Z. Eichenauer et Feicheng Wang (2024) : Mild Deglobalization : Foreign Investment Screening and Cross-Border Investment. Kiel Working Paper No. 2265, mars 2024 (disponible sur [Mild Deglobalization : Foreign Investment Screening and Cross-Border Investment | Kiel Institut](https://www.kielinstitut.de/workingpapers/2265)) ou David Godsell, Ugur Lel und Darius Miller (2023) : U.S. national security and de-globalization. *Journal of International Business Studies* (2023) 54, 1471-1494 (disponible sur [U.S. national security and de-globalization | Journal of International Business Studies](https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jibs.15000)).

éventuelles interdictions d'acquisition qu'à la plus grande incertitude juridique, au net accroissement de la charge administrative et à l'allongement du temps nécessaire à la réalisation de l'investissement considéré. L'introduction d'un tel examen peut ainsi induire un recul pouvant aller jusqu'à 16 % des investissements étrangers dans les secteurs concernés. Or décourager les investissements non problématiques dans les entreprises exploitant des infrastructures importantes ou produisant des biens essentiels impacte négativement la sécurité d'approvisionnement de notre pays.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral a élaboré son projet de loi en se fondant sur les trois prémisses suivantes :

- l'examen des investissements doit être aussi ciblé que possible pour maintenir les coûts de la réglementation à un niveau plancher. Les examens superflus doivent être évités ;
- il doit en résulter une sécurité juridique aussi élevée que possible. L'insécurité juridique est extrêmement préjudiciable à l'activité économique et aux investissements ;
- le projet doit être compatible avec les obligations internationales de la Suisse.

Pour ce qui est de la définition du champ d'application, on notera que le large contrôle de l'État sur les infrastructures critiques, en particulier, offre déjà une protection solide contre les menaces pesant sur l'ordre ou la sécurité publics de la Suisse ou sur son approvisionnement en biens et services essentiels. À ce jour, nous n'avons connaissance d'aucune acquisition qui aurait par ailleurs représenté une menace à cet égard, ce que l'analyse d'impact de la réglementation (AIR)⁵ a confirmé en l'occurrence.

Le Conseil fédéral a aussi accordé un certain poids au principe de répartition des compétences. Bon nombre des entreprises rentrant dans le champ d'application de la loi sont détenues par les cantons et les communes. Avec l'introduction de cette loi, communes et cantons ne pourront plus décider de manière autonome de la vente de leurs entreprises.

1.3. Autres modifications importantes apportées par le Conseil national

Outre l'extension du champ d'application aux investisseurs étrangers privés ainsi qu'aux acquisitions d'entreprises propriétaires de sources d'eau, le Conseil national a notamment adopté les modifications suivantes :

- prise en compte dans l'objectif des menaces pesant sur l'approvisionnement en biens et services essentiels (art. 1, al. 1, et art. 4, al. 1, P-LEIE ; voir aussi ch. 7 du rapport à l'intention de la CER-N) ;
- renoncement au seuil de minimis pour les infrastructures du domaine de l'énergie et de l'approvisionnement en eau (art. 3, al. 1^o, let. a-d, P-LEIE ; voir aussi ch. 2 du rapport à l'intention de la CER-N) ;
- renoncement, pour la norme de délégation, à la fixation d'une limite temporelle (art. 3, al. 3, P-LEIE ; voir aussi ch. 5 du rapport à l'intention de la CER-N) ;
- passage de la clarification préalable indicative au préavis contraignant (art. 5 P-LEIE ; voir aussi ch. 4 du rapport à l'intention de la CER-N).

2. Extension du champ d'application aux investisseurs étrangers privés

L'extension du champ d'application aux investisseurs étrangers privés a pour effet de rendre l'examen des investissements nettement moins ciblé, obligeant ainsi à effectuer de très nombreux examens superflus. En effet, les investisseurs privés qui effectuent des acquisitions motivées par l'esprit entrepreneurial sont intéressés par la réussite de leurs activités et ne poursuivent pas d'objectifs géopolitiques ou déstabilisateurs. En conséquence, les risques que font

⁵ Disponible sur www.seco.admin.ch > Services et publications > Publications > Réglementation > Analyse d'impact de la réglementation > AIR approfondies.

peser les investisseurs étrangers privés sur l'ordre ou la sécurité publics sont plutôt faibles. Leurs investissements contribuent à la sauvegarde d'emplois en Suisse et favorisent l'échange de savoir-faire. Ils profitent à la Suisse et à sa population. Les investisseurs privés ne rentrent donc pas dans les objectifs visés par la loi.

Ainsi, le Conseil fédéral a axé son projet sur le potentiel de risque que présentent les investisseurs contrôlés par un État étranger. Or la définition de ce qui constitue un contrôle par un État étranger est très large. Les investisseurs privés sont ainsi concernés dès lors qu'ils sont contrôlés par un État. Cela vaut aussi en cas de contrôle indirect, soit lorsqu'un État a, de manière indirecte, la main sur les décisions opérationnelles de l'entreprise considérée. Cela pourrait par exemple être le cas quand un investisseur privé agit de facto pour le compte d'un État ou qu'un membre d'un gouvernement étranger agit en tant qu'investisseur via une société d'investissement.

De plus, avec l'élargissement du champ d'application, ce sont surtout les investisseurs des pays occidentaux comme l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni ou les États-Unis qui seraient concernés. Les investisseurs issus de pays autocratiques ne représenteraient en revanche qu'une petite partie (5 % au maximum selon l'AIR)⁶.

Il en résulte des coûts de la réglementation inutilement élevés et une détérioration sensible de l'attrait de la place économique suisse. Selon l'AIR, il faut s'attendre à environ 30 à 40 demandes par an en cas d'extension du champ d'application aux investisseurs étrangers privés⁷. Selon une estimation sommaire, cette extension entraînera donc une multiplication par dix du nombre de demandes. Il faudrait donc parallèlement doter l'administration de ressources nettement plus importantes. Le nombre d'équivalents plein temps nécessaires à la mise en œuvre devrait passer à environ sept (contre deux auparavant).

En outre, une part appréciable des entreprises couvertes par le champ d'application appartient aux cantons et aux communes, notamment dans le domaine de l'énergie et de l'approvisionnement en eau. L'extension de l'approbation obligatoire aux investisseurs privés empiète donc nettement plus sur les compétences cantonales et communales, puisque la vente de telles entreprises doit être soumise à l'approbation de la Confédération.

Point de vue de l'administration

Du point de vue de l'administration, le projet du Conseil fédéral, dont le champ d'application est limité aux investisseurs étrangers contrôlés par un État, est nettement plus ciblé. Il en résulte moins d'examens superflus et des coûts de réglementation plus faibles.

D'un point de vue procédural également, il semble judicieux de commencer par un régime d'examens allégé. Cela permet d'acquérir de l'expérience et de roder les processus. Comme il s'agit en outre de l'introduction d'un régime de contrôle nouveau pour la Suisse, il faudrait veiller, surtout au début, à ce qu'il n'y ait pas d'excès de réglementation. Si cela s'avère nécessaire, il sera toujours possible d'étendre le champ d'application par la suite.

⁶ Conformément à l'art. 3, al. 4, P-LEIE, le Conseil fédéral doit pouvoir exempter les investisseurs de certains États de l'approbation obligatoire, pour autant que l'ordre et la sécurité publics soient garantis (voir explications au ch. 5 du message du 15 décembre 2023 relatif à la loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers, FF 2024 124).

⁷ Voir message du 15 décembre 2023 relatif à la loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers (FF 2024 124, p. 12 s.).

3. Extension du champ d'application aux entreprises propriétaires de sources d'eau en Suisse

Avec l'art. 3, al. 1, let. g, P-LEIE, le Conseil national a également soumis à approbation les acquisitions d'« *entreprises propriétaires de sources d'eau nationales ou de droits d'utilisation réels sur celles-ci* ».

L'approvisionnement en eau potable est une thématique importante. Toutefois, avec la formulation actuelle, toute entreprise dépassant le seuil de minimis et qui est propriétaire d'une source est concernée. À cet égard, peu importe la taille de cette source ou si elle pourrait être utilisée pour l'approvisionnement en eau potable. Cela soulève la question de la proportionnalité d'une telle extension du champ d'application. Or, aucune information n'étant disponible sur le nombre d'entreprises propriétaires de sources d'eau en Suisse, il est impossible d'estimer combien d'entreprises supplémentaires seront soumises à approbation.

Dans le cadre de cette extension, il convient également de noter ce qui suit :

- les distributeurs d'eau desservant plus de 10 000 habitants sont déjà couverts par l'art. 3, al. 1^o, let d, P-LEIE. Ainsi, sur l'ensemble du territoire, la moitié environ du volume annuel distribué est couverte, et avec elle la part de l'approvisionnement en eau potable critique d'un point de vue national est assurée ;
- selon une estimation de l'Association pour l'eau, le gaz et la chaleur (SVGW), l'eau provenant de sources privées ne représente pas plus de 8 % de l'approvisionnement en eau potable de la population⁸ ;
- aujourd'hui déjà, les collectivités publiques compétentes peuvent empêcher la vente de droits sur des sources et des eaux souterraines ayant une importance pour l'approvisionnement en eau de la collectivité⁹ ;
- le Conseil fédéral élabore actuellement un rapport en réponse au postulat CER-N 23.4331 « Stratégie en vue d'assurer à la Suisse le contrôle de ses sources d'eau potable et d'eau minérale ainsi que de ses installations d'approvisionnement en eau », qui sera vraisemblablement disponible au 3^e trimestre 2025.

Possibilités de modification

Si la Commission devait envisager de modifier la formulation actuelle de l'art. 3, al. 1, let. g, P-LEIE, l'une des deux possibilités de modification suivantes s'offrirait à elle :

1. Limitation du champ d'application aux sources importantes d'eau minérale dans le pays

L'art. 3, al. 1, let. g, P-LEIE pourrait être formulé comme suit :

g. les entreprises propriétaires de sources d'eau minérale nationales ou de droits d'utilisation réels sur celles-ci.

Cette formulation couvrirait les grands producteurs qui embouteillent actuellement de l'eau minérale en Suisse.

⁸ SVGW (2009) : Demande en eau de l'économie suisse – une enquête de la SVGW

⁹ Voir à ce propos l'avis du Conseil fédéral relatif à la motion 23.4331 CER-N « Stratégie en vue d'assurer à la Suisse le contrôle de ses sources d'eau potable et d'eau minérale ainsi que de ses installations d'approvisionnement en eau ».

2. Limitation du champ d'application aux sources importantes d'eau potable dans le pays

L'art. 3, al. 1, let. g, P-LEIE pourrait être formulé comme suit :

- g. les entreprises propriétaires de sources nationales d'eau potable ou minérale d'un débit moyen minimum de 2000 l/min ou détentrices de droits d'utilisation réels sur celles-ci.*

Cela permettrait de couvrir les sources d'eau potable et d'eau minérale d'une certaine taille, qu'elles soient utilisées ou non. Le seuil des 2000 l/min se base sur la consommation moyenne d'eau par personne en Suisse, qui s'élève à environ 287 l par jour¹⁰. Une source d'un rendement de 2000 l/min permettrait donc d'alimenter une commune de 10 000 habitants¹¹.

¹⁰ Selon la SVGW (disponible sur www.svgw.ch/fr/eau/outils-de-communication/distribution-deau/utilisation)

¹¹ 287 l par jour et par personne correspondent à environ 0,2 l par minute et par personne (287 divisé par 1440 (= nombre de minutes par jour)) ; 0,2 multiplié par 10 000 = 2000 l/min.