

Monsieur Lukas Siegenthaler
Responsable du secteur Investissements internationaux
et entreprises multinationales
Secrétariat d'État à l'économie (SECO)
Holzikofenweg 36
3003 Berne

26 septembre 2022

Procédure de consultation : accord bilatéral entre la Suisse et l'Indonésie concernant la promotion et la protection réciproque des investissements

Cher Monsieur, Mesdames, Messieurs,

Vous nous avez invités à prendre position dans le cadre de la consultation sur le traité international précité. Nous vous en remercions. economiesuisse a consulté ses membres à ce sujet et s'exprime comme suit :

Les investissements directs à l'étranger revêtent une grande importance pour la Suisse

Pour les entreprises suisses, ils sont un instrument crucial pour pouvoir s'implanter sur de nouveaux marchés à l'étranger, qui renforce en même temps l'économie suisse au-delà de ses frontières. Ils constituent en outre un facteur important pour le développement durable dans les marchés émergents. Les accords pour la protection des investissements garantissent ainsi un minimum de sécurité juridique et offrent une protection contre les risques politiques, dans l'intérêt des entreprises et des sites d'investissement.

economiesuisse soutient le présent accord pour la protection des investissements conclu avec l'Indonésie.

Ses dispositions correspondent aux normes actuelles et il comble un vide contractuel critique apparu après la résiliation par l'Indonésie de tous les accords bilatéraux de protection des investissements. En combinaison avec l'accord de libre-échange durable conclu par les États de l'AELE avec l'Indonésie, qui est entré en vigueur en 2021, on peut s'attendre à ce que l'accord pour la protection des investissements renforce considérablement la dynamique commerciale et d'investissement des entreprises suisses en Indonésie sur le moyen et long terme.

1 La Suisse profite fortement des investissements directs à l'étranger

La prospérité de la Suisse repose sur l'ouverture des marchés et l'interconnexion internationale des réseaux de production, de livraison et de recherche. En tant qu'économie ouverte avec un petit marché intérieur, la Suisse doit également **chercher la croissance en dehors de ses frontières**. Pour les entreprises suisses, les investissements à l'étranger représentent donc un instrument central pour pouvoir s'affirmer avec succès dans la concurrence internationale. C'est le seul moyen de réaliser des économies d'échelle par rapport aux concurrents étrangers et de garantir la productivité nécessaire.

Les investissements à l'étranger sont généralement effectués dans le but de **conquérir de nouveaux marchés** plutôt que de s'implanter sur des sites de production à plus bas coûts. En effet, la mise en place d'un réseau de distribution propre ou la création d'une joint-venture avec une entreprise locale permet de prendre plus facilement pied sur un marché. De plus, de nombreuses exportations de Suisse sont d'abord acheminées vers les filiales de l'entreprise à l'étranger avant d'être transformées et écoulées. Une augmentation des ventes mondiales d'une entreprise conduit d'ailleurs souvent à un développement des activités sur le marché national. Cela entraîne la création de nouveaux emplois à forte valeur ajoutée au siège de l'entreprise (p. ex. recherche, développement, processus de production complexes). En Suisse, un emploi sur cinq est ainsi créé par des entreprises qui effectuent des investissements directs à l'étranger. La présence internationale d'une entreprise favorise en outre **l'échange de savoir-faire et de technologies à l'échelle mondiale** et réduit sa dépendance vis-à-vis de **l'évolution conjoncturelle** dans les différentes régions.

Avec un stock d'investissements directs à l'étranger de quelque 1456 milliards de francs selon les statistiques de l'OCDE, **la Suisse se classait parmi les huit plus grands exportateurs de capitaux du monde** en 2021. En termes de part du PIB, elle se classe même au 4^e rang (179% du PIB)¹. Le nombre d'entreprises suisses investissant à l'étranger (plus de 19 000) et de personnes qui y travaillent (plus de 2 millions) est tout aussi impressionnant. En 2020, les activités opérationnelles de ces entreprises ont fait revenir en Suisse des revenus de capitaux de plus de 77 milliards de francs (environ 11% du PIB). S'y ajoutent les importantes recettes fiscales directes et indirectes générées chaque année par les entreprises qui effectuent des investissements directs. Ces recettes incluent par exemple les impôts sur les bénéfices aux niveaux fédéral, cantonal et communal, les droits de timbre, l'impôt anticipé, la TVA ainsi que les impôts sur le revenu et la fortune des employés.

On constate en outre qu'un **déplacement géographique des activités d'investissement des entreprises suisses** a eu lieu au cours des cinq dernières années. Entre 2016 et 2020, leurs investissements directs en Asie (+40%) ont en effet augmenté plus de six fois plus que ceux en Europe (+6%), dix fois plus que ceux en Amérique du Nord (+4%) et quatre fois plus que ceux en Afrique (+10%).

➔ **Pour les entreprises suisses, les investissements à l'étranger sont un instrument essentiel pour prospecter de nouveaux marchés et renforcer leur compétitivité internationale. Ils renforcent en même temps l'économie suisse en dehors de ses frontières.**

2 Les investissements suisses en Indonésie contribuent au développement durable

Il est évident qu'avec leurs investissements directs dans divers pays, les entreprises suisses sont devenues un soutien important pour le développement économique durable - en Indonésie également.

¹ Actuellement, le stock des investissements directs étrangers en Suisse s'élève pour sa part à 1197 milliards de dollars (7^e rang mondial). Par rapport à la puissance économique du pays, il s'agit d'une valeur record en comparaison internationale (Suisse : 147% du PIB, UE-27 : 63%).

Selon les données de l'autorité indonésienne en matière d'investissement, la Suisse était le dixième investisseur le plus important en 2021.

La majeure partie des investissements directs des quelque 150 entreprises suisses actuellement implantées en Indonésie sont destinés à l'industrie chimique et pharmaceutique, à l'industrie des machines, à la transformation des denrées alimentaires, ainsi qu'à l'infrastructure logistique et de distribution et aux services financiers. Au total, les entreprises suisses emploient environ 100 000 personnes en Indonésie.

Avec les fonds d'aide au développement publics et privés, les investissements directs des entreprises suisses en Indonésie soutiennent le développement durable sur place, encouragent **l'échange de connaissances, de valeurs et de technologies** et renforcent **l'intégration de l'économie indonésienne dans les chaînes de création de valeur mondiales**. Ces considérations permettent de comprendre pourquoi l'Indonésie accorde une grande importance à la croissance des investissements étrangers dans le pays.

➔ **Les investissements directs sont un facteur important pour le développement durable dans les marchés émergents - également en Indonésie.**

3 Les accords pour la protection des investissements renforcent la sécurité juridique pour les investisseurs étrangers

Cependant, les investissements étrangers dans les marchés émergents s'accompagnent souvent de risques économiques et politiques considérables. Alors qu'il existe aujourd'hui de nombreux outils techniques permettant d'évaluer les risques économiques (par exemple l'évolution des devises, la concurrence locale), le risque politique reste difficile à quantifier. Un tel risque politique existe par exemple lorsqu'un État hôte ne respecte pas les accords contractuels, procède soudainement à d'importantes modifications législatives ou même exproprie une entreprise (par exemple, nationalisation). En outre, on observe également des formes plus « subtiles » d'entraves. Ainsi, certaines des entreprises qui investissent rapportent qu'elles n'ont pas été traitées de la même manière que leurs concurrents locaux par l'État hôte en ce qui concerne les activités de surveillance et de contrôle ou la perception des impôts.

Il va de soi qu'un investisseur doit assumer lui-même les risques économiques ou entrepreneuriaux. Toutefois, différents instruments garantissent une certaine **protection contre les risques politiques**, dans l'intérêt des investisseurs et des États, et contribuent ainsi à la sécurité de planification et à l'établissement de relations économiques stables sur le long terme. Cela vaut d'une part pour l'entreprise qui investit et qui ne peut souvent amortir ses dépenses que sur une longue période. D'autre part, le pays hôte souhaite également attirer des investisseurs étrangers agissant dans une perspective à long terme afin de favoriser un développement économique durable.

En tant que pays d'origine important des investissements internationaux, il est donc également dans l'intérêt de la Suisse de créer des conditions-cadre favorables à l'activité de ses entreprises à l'étranger et de leur offrir une protection juridique efficace. C'est l'objectif des dispositions relatives à la protection des investissements directs, telles qu'elles sont convenues dans les accords bilatéraux pour la protection des investissements (API). Ces accords constituent un instrument essentiel de la politique économique extérieure de la Suisse et créent une sécurité juridique notamment sur les points suivants :

— **Interdiction de la discrimination** : les investisseurs étrangers ne doivent pas être discriminés par rapport aux investisseurs nationaux (*traitement national*, angl. : national treatment). En

- outre, un investisseur étranger ne doit pas être pénalisé par rapport aux investisseurs d'autres pays d'origine (*traitement de la nation la plus favorisée*, angl. : most favored nation treatment).
- Protection contre une **expropriation illégale** : expropriations directes ou indirectes (angl. : direct/indirect expropriation) – par exemple, la nationalisation forcée.
 - Protection contre **les traitements injustes et inéquitables** : le principe du traitement juste et équitable (angl. : fair and equitable treatment) est notamment violé lorsque l'investisseur se voit refuser les voies de recours nationales ou le droit d'être entendu, lorsqu'il est soumis à des pressions politiques ou à un traitement arbitraire.
 - Libre **transfert des capitaux** : ce principe garantit que l'investisseur peut transférer dans son pays d'origine les revenus de l'investissement ou les paiements de compensation versés suite à une expropriation.

Un autre principe central qui s'applique dans le cadre d'un API est le droit de réglementer (angl. : «right to regulate») des États contractants respectifs. Selon ce principe, un État peut édicter des lois et des réglementations pour protéger l'intérêt public général dans les domaines de la santé, de la sécurité ou des normes environnementales et de travail - à condition de respecter les principes de non-discrimination et de proportionnalité. Les tribunaux arbitraux ne peuvent certes pas invalider les mesures légales prises par l'État, mais peuvent accorder des dommages et intérêts à l'investisseur.

Les **dispositions relatives au règlement des différends** constituent également un élément important des API. Les API conclus par la Suisse prévoient habituellement qu'en cas de différend, l'investisseur peut choisir entre les voies de droit nationales dans l'État hôte et une procédure d'arbitrage investisseur-État. En cas de différend, le droit d'action directe de l'investisseur contre l'État hôte permet d'éviter que l'État d'origine de l'investisseur ne doive agir contre l'État hôte dans le cadre de la protection diplomatique. En outre, l'accès à un tribunal arbitral international offre aux investisseurs une protection juridique supplémentaire, par exemple lorsque l'indépendance et l'efficacité des tribunaux nationaux de l'État hôte ne sont pas garanties. La procédure d'arbitrage investisseur-État se base sur la convention CIRDI conclue dans le cadre de la Banque mondiale et sur le règlement d'arbitrage de la Commission des Nations unies pour le droit commercial international (CNUDCI), lesquels contiennent des directives détaillées sur la structure et la composition des tribunaux arbitraux, le déroulement des procédures d'arbitrage et l'application des sentences.

Outre son importance pour les entreprises suisses à l'étranger, le dense réseau suisse de protection des investissements constitue également un **avantage important pour les investisseurs internationaux** qui envisagent de s'établir en Suisse pour y exercer une partie de leurs activités commerciales. À ce jour, la Suisse a conclu 124 API. Selon la CNUCED, elle dispose ainsi du troisième plus grand réseau d'API au monde, après l'Allemagne et la Chine. Au niveau mondial, 2219 API sont actuellement en vigueur.

➔ **Les accords bilatéraux de protection des investissements garantissent, dans l'intérêt des investisseurs et des États nationaux, une protection conventionnelle contre les risques politiques et créent ainsi une sécurité de planification à long terme.**

4 L'accord bilatéral de protection des investissements avec l'Indonésie comble une importante lacune en matière de sécurité juridique

Pour les investisseurs suisses investissant en Indonésie, la décision prise par le gouvernement indonésien en 2014 de résilier tous les accords bilatéraux de protection des investissements a clairement affaibli la **sécurité juridique en cas de risques politiques**. Cette situation doit être considérée de manière critique, tant au regard de l'importance économique croissante de l'Indonésie que dans le contexte de la grande importance de l'Indonésie pour les investissements directs suisses en Asie.

En lien avec l'accord de libre-échange conclu par les États de l'AELE avec l'Indonésie, qui est entré en vigueur en 2021, il est d'autant plus réjouissant que la Suisse soit parvenue à **combler** rapidement ce vide contractuel dans l'intérêt de l'économie et à accroître la **sécurité juridique pour les investisseurs suisses dans ce pays**. À moyen et long terme, ces deux accords devraient renforcer considérablement la dynamique commerciale et d'investissement des entreprises suisses en Indonésie. Ils permettent en outre de **créer des conditions de concurrence équivalentes avec d'autres États contractants importants en Indonésie**.

En même temps, c'est aussi la première fois que le Conseil fédéral - se fondant sur sa décision du 22 juin 2016 - soumet un accord standard au référendum facultatif et organise une consultation publique à ce sujet. Aux yeux d'economiesuisse, l'interprétation de « dispositions normatives importantes » qui en découle nuit à la capacité d'action du Conseil fédéral, ce qui est regrettable.

Du point de vue de l'économie, le texte de l'accord appelle par ailleurs les commentaires suivants :

- Le fait que l'accord souligne notamment l'importance des investissements étrangers pour le **développement durable** et qu'il attribue aux entreprises un rôle important en la matière mérite d'être salué. Se basant sur ces considérations, economiesuisse a ainsi lancé cette année le « Swiss-Indonesia Trade and Sustainability Council » en collaboration avec la faïtière de l'économie indonésienne KADIN.²
 - Le fait que le champ d'application de l'accord n'inclue pas les litiges antérieurs à son entrée en vigueur correspond certes à la pratique habituelle. Pour les litiges survenus après la dénonciation de l'ancien API, mais avant cette date, le nouvel accord ne garantit toutefois pas des voies de recours et une sécurité juridique supplémentaires.
 - Les **dispositions de protection** prévues correspondent aux normes actuelles (voir également le chapitre 3). Il convient en particulier de saluer la définition plus précise des domaines de protection.
 - Le **droit de réglementation** prévu par l'accord préserve la marge de manœuvre politique des deux États dans des domaines sensibles (p. ex. santé, sécurité, protection de l'environnement) et est reconnu par l'économie. En même temps, il est essentiel qu'il n'engendre aucune discrimination entre les entreprises nationales et étrangères, que les règles de procédure en vigueur soient respectées et que la mise en œuvre soit assortie de délais suffisants pour les acteurs concernés.
 - **La procédure d'arbitrage investisseur-État** est un instrument important pour les entreprises suisses à l'étranger. Elle garantit aux investisseurs le minimum de sécurité juridique et de planification nécessaire pour investir. L'accord renvoie à juste titre aux principes internationalement reconnus et établis du CIRDI et de la CNUDCI et contient en outre d'importantes dispositions légales relatives à cette procédure. Celle-ci permet de résoudre les litiges de manière rapide, transparente, objective et politiquement indépendante. Il convient de saluer la renonciation à l'obligation d'épuiser au préalable les voies de droit nationales du pays hôte et, en même temps, l'interdiction des plaintes multiples.
- ➔ **L'économie soutient l'accord bilatéral de protection des investissements avec l'Indonésie.**

² Cf. : <https://www.economiesuisse.ch/fr/articles/suisse-indonesie-le-secteur-prive-cree-un-comite-dedie-au-commerce-et-la-durabilite>

Nous vous remercions de l'attention que vous voudrez bien porter à nos remarques et restons volontiers à disposition pour toute question ou pour des échanges plus approfondis avec tous les acteurs impliqués dans le processus politique.

Veillez agréer, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Jan Atteslander
Membre de la direction

Mario Ramò
Responsable suppléant Économie extérieure