Études de l'Ifri

L'UNION EUROPÉENNE VA-T-ELLE SE LAISSER ACHETER ?

Le filtrage des investissements étrangers en Europe

Éric-André MARTIN

Mars 2019

ifri 1979 2019
Institut français des relations internationales

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 978-2-36567-993-0
© Tous droits réservés, Ifri, 2019

Comment citer cette publication :
Éric-André Martin, « L'Union européenne va-t-elle se laisser acheter ? Le filtrage des investissements étrangers en Europe », *Études de l'Ifri*, Ifri, mars 2019.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : Ifri.org

Auteur

Éric-André Martin a rejoint l'Ifri en 2018. Membre du CAPS du ministère des Affaires étrangères, il contribue aux travaux de recherche de l'Ifri en analysant les évolutions politiques à l'intérieur de l'Union européenne, ainsi que les grands débats de la politique extérieure de l'Union.

Diplômé de l'École spéciale militaire de Saint-Cyr, Éric-André Martin est titulaire d'un master en relations internationales et stratégiques. Conseiller des Affaires étrangères, il a développé une solide expérience des questions européennes au travers de ses affectations en Allemagne, en Pologne, et à l'administration centrale. Après une affectation au ministère de l'Économie et des Finances et une activité d'expertise au profit de la Commission européenne sur les questions de contrôle du commerce stratégique et d'assistance aux pays tiers, ses recherches couvrent également les questions de non-prolifération.

Parmi ses publications à l'extérieur de l'Ifri figurent : « À la recherche de l'efficacité du contrôle du commerce stratégique : le jeu du gendarme et du voleur », *Annuaire français de relations internationales*, 2017.

* * *

L'auteur tient à remercier les personnes suivantes, pour leurs conseils et leur contribution :

- M. André Loesekrug-Piétri, porte-parole du collectif Joint European Disruptive Initiative, fondateur du fonds d'investissement ACapital ;
- M. Olivier Marleix, député, président de la « Commission d'enquête sur les décisions de l'État en matière de politique industrielle, notamment dans les cas d'Alstom, d'Alcatel et de STX » ;
- M. Maxime Obe, attaché parlementaire au Parlement européen, conseiller au Commerce international de Franck Proust.

Résumé

En 2016, les flux d'investissements directs étrangers (IDE) chinois dans l'Union européenne (UE) ont atteint un niveau record, qui contraste avec la baisse continue des flux d'IDE de l'UE vers la Chine. Pékin est à la recherche de marchés et d'actifs stratégiques, et cible particulièrement les technologies de pointe dans les grandes économies européennes en déployant une stratégie agressive et parfois opaque.

L'importance de certaines opérations d'acquisition, à raison des volumes financiers ou des enjeux de politique industrielle qui y sont liés, a suscité des débats en Europe au regard des enjeux de sécurité économique qu'ils révèlent et de la préservation de règles de concurrence équitables pour les entreprises européennes opérant en Chine. De nombreuses études, très documentées, ont détaillé les différents risques que cette situation fait peser à terme sur la base industrielle et la compétitivité de l'UE.

Plusieurs États membres, dont la France et l'Allemagne, ont durci leur législation nationale et appelé à un renforcement des règles européennes. La réglementation relative au filtrage des IDE s'inscrit dans la réponse européenne. Elle vise à unifier le cadre applicable au sein de l'UE par la définition de principes communs et l'instauration d'un mécanisme de coopération associant la Commission et les États membres, pour échanger des informations relatives à des projets d'IDE relevant de leur juridiction.

La principale conclusion de cette étude est d'affirmer que l'adoption de cette réglementation ne constitue pas le point d'arrivée mais plutôt le point de départ d'un processus de prise de conscience et d'adaptation collective à certains enjeux majeurs pour la prospérité et la compétitivité de l'Union européenne.

Le premier enjeu est de continuer à offrir un cadre attractif aux capitaux étrangers, dont l'UE est dépendante, qui soit fondé sur des règles claires et communément admises, tout en apprenant à identifier les projets d'IDE problématiques, quelle que soit l'origine des capitaux. L'UE doit aussi se garder d'utiliser le dispositif de filtrage comme un moyen de pression destiné à forcer des concessions de la part de la Chine en matière de réciprocité.

Le deuxième serait l'adaptation nécessaire de l'approche européenne, toujours marquée à la fois par les divisions entre États membres sur la façon de considérer certains IDE, mais aussi par une approche de régulation de marché. La définition et la mise à jour par l'UE et ses États membres de la liste des technologies et des actifs qu'ils considèrent comme stratégiques constituerait un préalable nécessaire. Compte tenu de l'imbrication des interdépendances, l'émergence d'une culture de l'intelligence économique et d'une approche géoéconomique de ces questions paraît nécessaire.

Troisièmement, la question du filtrage des IDE ne saurait être traitée indépendamment du défi systémique que la Chine représente pour l'UE. Il faut pour cela considérer la façon dont Pékin déploie son influence en Europe et identifier les risques qui y sont associés d'une part, mais aussi le besoin pour les entreprises européennes d'obtenir un meilleur accès au marché chinois d'autre part, en forçant l'adoption d'un accord bilatéral sur les investissements. Ce faisant, l'UE doit chercher des alliés pour consolider un ordre international fondé sur des règles acceptées par tous.

La question renvoie enfin à la façon dont l'UE doit penser et assurer la préservation de sa compétitivité, la sécurisation des chaînes de valeur, mais aussi de son capital technologique et industriel dans un contexte d'accélération des changements technologiques et de durcissement de la concurrence où chacun veut être le premier à les maîtriser.

Abstract

In 2016, Chinese foreign direct investment (FDI) inflows into the EU reached a record high, in contrast to the steady decline in FDI flows from the EU to China. Beijing is looking for markets and strategic assets and particularly targets advanced technologies in major European economies, deploying an aggressive and sometimes opaque strategy.

The importance of certain acquisition operations, due to financial volumes or related industrial policy issues, has sparked debates in Europe with regard to the economic security concerns they reveal and the preservation of rules of fair competition for European companies operating in China. Numerous well-documented studies, have detailed the various risks that this situation represents over time for the industrial base and the competitiveness of the EU.

Several member states, including France and Germany, have tightened their national legislation and called for stronger European rules. The regulation on FDI screening is thus part of the European response. It aims at unifying the applicable framework within the EU by defining common principles and establishing a cooperation mechanism involving the Commission and the MS to exchange information on FDI projects falling within their jurisdiction.

The main conclusion of this study is to argue that the adoption of this regulation is not the point of arrival but rather the starting point of a process of awareness and collective adaptation to major issues regarding the prosperity and competitiveness of the European Union.

The first is to continue to provide an attractive framework for foreign investment, which the EU is dependent on, based on clear and commonly accepted rules, while learning to identify problematic FDI projects, regardless of origin. The EU must also refrain from using the screening mechanism to force concessions from China on reciprocity.

The second would be the necessary adaptation of the European approach, always marked both by the divisions between Member States on how to consider certain FDI, but also by a market regulation approach. The definition and update by the EU and its Member States of the list of technologies and assets they consider as strategic would be a necessary step. Considering the interlocking levels of overlap, the emergence of a culture of

economic intelligence and a geoeconomic approach to these issues seems necessary.

Thirdly, the issue of FDI screening cannot be addressed independently of China's systemic challenge for the EU. This requires considering how Beijing deploys its influence in Europe and identifying the risks associated with it on the one hand, but also the need for European companies to obtain better access to the Chinese market on the other hand by pressing for a bilateral investment agreement. In doing so, the EU must seek allies to consolidate an international order based on rules accepted by all.

Finally, the question refers to the way in which the EU must think and ensure the preservation of its competitiveness, the securing of value chains, but also of its technological and industrial capital in a context of accelerating technological changes and hardening of the economic competition, in order to be the first to control them.

Sommaire

INTRODUCTION 11

L'UNION EUROPÉENNE RÉAGIT À LA CROISSANCE MARQUÉE DES INVESTISSEMENTS CHINOIS 13

L'UE divisée sur les IDE chinois 14

2016, année de la prise de conscience européenne 16

L'UNION EUROPÉENNE RESTE UN MARCHÉ OUVERT AUX INVESTISSEURS ÉTRANGERS 23

Les principaux éléments du dispositif institué par le nouveau règlement 23

Apprendre à identifier les projets d'IDE problématiques 26

Rester attractif pour les investisseurs étrangers 28

LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉPONSE EUROPÉENNE AU DÉFI SYSTÉMIQUE CHINOIS 31

Mesurer l'impact sur la compétitivité européenne 33

Définir une réponse multilatérale 36

CONCLUSION 41

Introduction

Dans son discours annuel sur l'état de l'Union pour 2017[1], le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a rappelé l'importance pour l'Europe d'assurer la défense de ses intérêts stratégiques. C'est par rapport à cet objectif qu'il a annoncé la proposition par la Commission d'un nouveau règlement sur le filtrage des investissements, en déclarant : « Si une entreprise publique étrangère veut acquérir un port européen stratégique, une partie de notre infrastructure énergétique ou une de nos sociétés dans le domaine des technologies de défense, cela ne peut se faire que dans la transparence, à travers un examen approfondi et un débat. Il est de notre responsabilité politique de savoir ce qui se passe chez nous afin d'être en mesure, si besoin en était, de protéger notre sécurité collective. »

Cette annonce est venue clore un épisode marqué par la prise de conscience par plusieurs pays européens des enjeux de sécurité et d'ordre public qui s'attachaient à la prise de contrôle de fleurons industriels ou d'infrastructures européennes, par le biais d'IDE conduits essentiellement par des intérêts chinois.

Le débat s'est concentré sur les risques que pourrait représenter à terme pour l'UE la stratégie chinoise de développement technologique, fondée en partie sur une politique agressive en matière d'IDE. Des responsables politiques dans certains États membres, au Parlement européen et à la Commission se sont mobilisés en 2017 en faveur d'un dispositif européen de contrôle des IDE. Ce qui a permis l'adoption en mars 2019 d'un règlement européen sur le filtrage des IDE. Pour autant, l'UE s'est-elle dotée d'un dispositif lui permettant de faire jeu égal avec ses grands concurrents et de protéger efficacement ses intérêts ?

Au-delà du besoin légitime d'assurer la protection de certaines infrastructures ou technologies contre des risques liés à la sécurité ou à l'ordre public, le filtrage des IDE pose une triple question à l'UE et à ses États membres (EM), à savoir :

- **Comment définir les technologies et actifs stratégiques pour l'UE et ses États membres,** en identifiant les technologies émergentes critiques, tant au regard de leurs potentialités civiles et

1. J.-C. Juncker, *Discours sur l'état de l'Union 2017*, 13 septembre 2017, disponible sur : http://europa.eu.

militaires que de leur capacité à générer une rupture, mais aussi en adoptant une démarche prospective ?

- **Comment identifier les stratégies géoéconomiques[2] qui sous-tendent certains IDE et les risques qui s'y rattachent**. L'UE peut-elle développer une approche d'intelligence économique, complémentaire d'une approche traditionnelle de régulation de la concurrence ? Plus encore, sera-t-elle capable d'adopter une approche commune de ces questions ?

- **Comment gérer le défi systémique[3] que constitue la Chine ?** En effet, le filtrage des IDE illustre la difficulté pour les économies libérales de définir une réponse appropriée au modèle économique chinois, marqué par le contrôle de l'État et la mise en œuvre de stratégies nationales, qui ne sont pas guidées uniquement par des intérêts commerciaux.

L'adoption d'un dispositif de filtrage, aussi important soit-il, devrait constituer le point de départ d'une réflexion européenne en ces matières, sans remettre en cause le principe d'ouverture du marché européen aux financements étrangers.

2. Robert D. Blacwkwill et Jennifer M. Harris définissent la géoéconomie comme « l'utilisation des instruments économiques pour promouvoir et défendre les intérêts nationaux et produire un résultat géopolitique bénéfique », in *War by other Means: Geoeconomics and Statecraft*, Cambridge, Harvard University Press, 2016.
3. Federation of German Industries (BDI), *Policy Paper China*, janvier 2019, disponible sur : https://bdi.eu.

L'Union européenne réagit à la croissance marquée des investissements chinois

Les flux d'IDE dans le monde ont atteint une valeur de 1 430 milliards de dollars en 2017[4]. Comme le souligne la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), les politiques d'investissement constituent un instrument essentiel des politiques industrielles et contribuent à la croissance, l'emploi et l'innovation dans les pays bénéficiaires. Ils représentent une source de financement externe importante pour de nombreux pays et notamment l'UE, qui a reçu 304 milliards de dollars en 2017.

L'UE est favorable aux investissements directs étrangers et possède l'un des régimes d'investissement les plus ouverts au monde. Cela signifie que les investisseurs étrangers ont peu d'obstacles pour investir dans l'UE et pour y acquérir des entreprises. Alors que seulement 0,4 % des entreprises de l'UE sont contrôlées par des investisseurs non européens[5], ces entreprises sont en moyenne beaucoup plus grandes que les entreprises détenues par des investisseurs de l'UE. Elles représentent environ 13 % du chiffre d'affaires total, 11 % de la valeur ajoutée et 6 % de l'emploi total dans l'UE.

L'UE est à la fois la première source et la première destination d'IDE dans le monde[6]. Les États-Unis sont traditionnellement le plus gros investisseur étranger dans l'UE, avec une part décroissante en termes de stocks (qui passe de 51 à 41 % entre 1995 et 2015). En seulement dix ans, la Chine est devenue l'un des pays les plus importants pour le nombre de fusions et acquisitions réalisées en Europe[7], même si en termes de stocks, elle reste placée loin derrière la Suisse, et aussi derrière la Norvège ou le Japon. Pratiquement inexistants en 2005, les IDE chinois en Europe se sont développés à partir de 2006 et ont connu depuis lors une progression exponentielle en triplant une première fois entre 2006

4. Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, « Rapport sur l'investissement dans le monde 2018 », Nations unies, 2018.
5. *Commission Staff Working Document*, SWD (2017) 297 final, 13 septembre 2017.
6. *Ibid*.
7. The European Political Strategy Centre, « The State of Investment in Europe and the World », 2018.

et 2009, et une seconde fois entre 2009 et 2011[8]. L'année 2016 constitue un moment clé dans la prise de conscience par les Européens des enjeux liés aux IDE chinois et de la nécessité de définir une réponse.

L'UE divisée sur les IDE chinois

La politique d'ouverture de l'économie chinoise à l'international, décidée au plan central sous le slogan *Going out* à partir de 1997, conduit les entreprises chinoises à rechercher des ressources nouvelles, qui consolideront leur développement. Cette phase comprend plusieurs étapes, caractérisées d'abord par des investissements destinés à assurer l'accès à des matières premières (ce qui fait que la première partie du *Going out* fut essentiellement concentrée sur les pays émergents), puis à des marchés solvables, et enfin par des investissements destinés à réaliser l'acquisition d'actifs (technologie et savoir-faire[9]).

Pour certains pays de l'UE, confrontés à partir de 2008 à la crise de la zone euro, les capitaux chinois représentent une source précieuse de financement à la fois pour mettre en œuvre les plans de privatisation imposés par les bailleurs et pour injecter des liquidités dans des secteurs en difficulté. La crise de la zone euro a de surcroît constitué une opportunité pour les investisseurs chinois, soucieux de diversifier leurs placements et ainsi réduire leur exposition au risque, après les pertes engendrées par la crise financière aux États-Unis[10].

Des investissements chinois sont enfin réalisés pour la mise en œuvre de projets d'infrastructure entrant dans le cadre des Nouvelles routes de la soie (*Belt and Road Initiative*, BRI).

Ces différentes motivations contribuent à dessiner une géographie des IDE chinois en Europe autour de trois espaces : les pays les plus industrialisés (Allemagne, Royaume-Uni, France, Pays-Bas, Suède), où les IDE se concentrent sur l'acquisition de marques prestigieuses, et des prises de participation dans l'industrie ; les pays les plus touchés par la crise de la zone euro (Portugal, Espagne, Italie, Grèce, Chypre, Irlande), où des intérêts chinois acquièrent des infrastructures (ports, aéroports, réseaux électriques) ou des services financiers (banques, assurances), privatisés[11] dans le cadre des plans d'ajustement imposés par les bailleurs ; des pays du pourtour

8. S. Meunier, « A Faustian Bargain or just a Good Bargain? Chinese FDI and Politics in Europe », Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2014, disponible sur : www.researchgate.net.
9. G. Gresillon, « L'Europe est devenue la destination prioritaire des investissements chinois à l'étranger », *Les Échos*, 14 février 2012, disponible sur : www.lesechos.fr.
10. J. Parello-Plesner, « China's Stake in the Euro Crisis », *East Asia Forum*, 4 mars 2012.
11. A.-C. Martin, « Chinese Investments Soar in Crisis Hit Europe », *Euractiv*, 17 octobre 2014.

européen (Hongrie notamment) concernés par les programmes d'infrastructures générés par la BRI.

Certains États membres jouent activement la carte des investissements chinois non seulement en accueillant favorablement les capitaux mais en développant une politique proactive destinée à séduire les investisseurs chinois : des responsables locaux et nationaux se rendent régulièrement en Chine pour faire la promotion de leur pays ; plusieurs EM (Malte, Chypre, Bulgarie, Lettonie, Portugal, Espagne, Grèce) instaurèrent un système de « visa doré », ouvrant droit à des permis de séjour pour les non-Européens, parmi lesquels les Chinois figurent en bonne place, ayant investi une certaine somme d'argent dans l'immobilier du pays[12].

Les enjeux de sécurité et d'ordre public liés au contrôle des IDE ont été identifiés précocement

Dans le cadre des travaux préparatoires à sa présidence du Conseil de l'UE, la France avait identifié la thématique du contrôle des IDE, parmi les sujets s'inscrivant dans une stratégie globale de l'UE pour maîtriser la mondialisation. Elle avait préconisé dès 2008 l'adoption par l'Union européenne d'un instrument de surveillance communautaire de certains investissements sensibles, afin de « protéger ses actifs stratégiques de possibles tentatives de prédation à visée géopolitique[13] ».

En 2010, le rachat de la société néerlandaise Draka, spécialisée dans le câble de haute technologie[14], soulève des interrogations. Cette société avait d'abord fait l'objet d'une offre de Nexans puis de Prysmian, d'un montant supérieur, avant de recevoir une troisième proposition de la part de Xinmao, qui renchérissait de 20 %. L'incursion d'une société chinoise, dont le capital était estimé à 400 millions d'euros, dans une opération se montant à un milliard d'euros et dont l'enjeu était la consolidation de la filière du câble européen, a suscité des inquiétudes au niveau politique, quant au risque d'acquisition de technologies européennes. Cette opération avait fait l'objet d'une lettre au président de la Commission des commissaires Tajani et Barnier[15], invitant la Commission à se pencher sur le dossier du contrôle des

12. S. Merler, « China Seeking to Cash in on Europe's Crises », *Bruegel Blog Post*, 16 octobre 2014, disponible sur : http://bruegel.org.

13. L. Cohen-Tanugi, « Une stratégie européenne pour la mondialisation », *Rapport en vue de la présidence française du Conseil de l'UE*, avril 2008.

14. É. Chalmet et V. Mangin, « Xinmao, prédateur opaque, veut s'imposer en Europe et bouleverser le secteur du câble », *La Tribune*, 25 novembre 2010, disponible sur : www.latribune.fr.

15. J. Lambert et P. A. Martin, « Rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 1602 », décembre 2013.

investissements étrangers, évoquant la définition possible d'une notion « d'intérêt européen ». Cette démarche était demeurée sans effet.

Cette passivité des Européens s'explique essentiellement par la conjugaison de quatre facteurs[16] : en premier lieu une compétition entre EM pour accueillir des IDE chinois, qui apparaissent comme une source de financement inespérée pour sortir de la crise de la zone euro ; en second lieu, des différences de sensibilité relative à la défense de la liberté du commerce, face à toute mesure considérée comme protectionniste. La Chine a su habilement jouer sur ces divisions[17] pour éviter toute décision défavorable, au point de nourrir une réflexion sur l'existence d'un « lobby pro-chinois » parmi certains EM[18] ; troisièmement, un manque de clarté sur la question des compétences, jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009, qui intègre la question des investissements à la politique commerciale commune, domaine de compétence exclusive de l'Union. Cette grande différence de sensibilité entre EM sur la question du filtrage des IDE explique que seuls 14 EM disposent en 2019 d'une réglementation nationale relative au contrôle des IDE[19]. Quatrièmement, l'incapacité tant au niveau des EM que de l'UE, d'identifier les technologies réellement stratégiques (particulièrement les technologies *enabling*), ce qui a conduit à réaliser trop tard l'importance stratégique de certaines acquisitions.

2016, année de la prise de conscience européenne

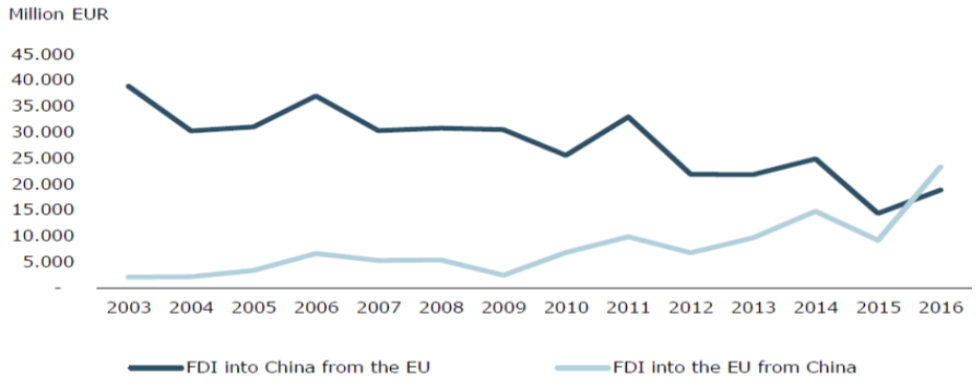
Deux facteurs vont se conjuguer : un facteur psychologique quand les Européens prennent conscience que les IDE chinois en Europe dépassent les IDE européens en Chine[20] ; le ciblage par des intérêts chinois d'entreprises de haute technologie en Allemagne, symbolisée par l'emblématique fabricant de robots Kuka, pousse les autorités allemandes à unir leurs efforts avec d'autres pays dont la France pour trouver une réponse européenne à la question du filtrage des IDE.

16. S. Meunier, « Divide and Conquer? China and the Cacophony of Foreign Investment Rules in the EU », *Journal of European Public Policy*, juin 2014.
17. J. Parello-Plesner, « Testimony before the US-China Economic and Security Review Commission », 19 avril 2012.
18. F. Godement, J. Parello-Plesner et A. Richard, « The Scramble for Europe », *ECFR Policy Brief,* n° 37, juillet 2011.
19. Allemagne, Autriche, Danemark, Finlande, France, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Espagne, Royaume-Uni.
20. A. Loesekrug-Pietri, « L'investissement chinois en Europe est une tendance de fond», *Les Échos*, 14 février 2012, disponible sur : www.lesechos.fr.

Dans une tribune[21] publiée dans le journal *Les Échos*, l'eurodéputé français Franck Proust écrivait : « Depuis 2015, les investissements chinois sont en hausse de 77 % en Europe, tandis que les investissements européens se sont réduits d'un quart en Chine ! » Cette prise de position résume assez bien le sentiment d'injustice partagé par de nombreux responsables européens, face à l'inégalité de situation qui s'impose entre l'Europe et la Chine.

L'agressivité chinoise se mesure d'abord à l'augmentation très importante du volume d'IDE chinois depuis 2015. L'année 2016 marque une étape symbolique, car comme le montre le graphique ci-dessous, les IDE chinois dans l'UE dépassaient pour la première fois les IDE européens en Chine[22].

Évolution croisée des flux d'IDE entre l'Union européenne et la Chine (2003-2016)



La valeur des IDE est calculée en valeur 2015. Les données ont été extraites en 2017 et portent sur les transactions confirmées.

Source : Copenhagen Economics, « Screening of FDI towards the EU », Danish Business Authority, janvier 2018.

Elle se confirme ensuite à travers la concentration des opérations d'acquisition sur des entreprises de haute technologie, impliquant des montants toujours plus importants : comme le relève la Commission[23], les flux d'IDE dans l'UE ont augmenté de 22 % en 2016, alors même qu'ils diminuaient de 7 % au niveau global. Ainsi, les flux d'IDE de la Chine dans

21. F. Proust, « Brisons le tabou de la réciprocité commerciale avec la Chine », *Les Échos*, 20 décembre 2017, disponible sur : www.lesechos.fr.
22. Copenhagen Economics, « Screening of FDI towards the EU », Danish Business Authority, janvier 2018.
23. *Commission Staff Working Document*, SWD (2017) 297 finals, 13 septembre 2017.

l'UE se concentrent principalement sur les secteurs des machines et équipements industriels, les technologies de l'information et de la communication, les transports, les infrastructures et l'énergie. Le secteur informatique et électronique est le plus ciblé par les acquéreurs de pays tiers.

Cette campagne d'investissements chinois s'est déroulée sur un mode agressif, illustré par plusieurs cas emblématiques de prise de contrôle d'entreprises européennes[24], comme l'illustre le cas de l'Allemagne. L'achat de 94,55 % des parts de Kuka, l'un des premiers fournisseurs mondiaux de robotique, de techniques d'installations et d'ingénierie de systèmes, par Midea Group Co constitua un véritable électrochoc pour le pays. Elle fut suivie par la prise de participation dans le capital de Daimler à hauteur de 9,7 % par le chinois Geely. La chancelière avait annoncé à la suite de cette opération, que les autorités allemandes veilleraient à ce que leur ouverture aux investissements étrangers « ne soit pas utilisée comme une passerelle au profit des intérêts industriels d'autres pays[25] ». Cette déclaration fut suivie d'effet car les autorités allemandes sont intervenues à plusieurs reprises en 2018 pour bloquer des prises de participation chinoises dans des entreprises de haute technologie[26] : ce fut le cas tout d'abord avec le blocage de l'achat par Yantai Tahai Group de Leifeld Metal Spinning AG, firme spécialisée dans la production de métaux spéciaux ; puis l'intervention de la banque publique KfW, pour racheter temporairement les parts de la holding belge de 50Hertz Transmission GmbH, spécialisée dans les réseaux électriques à haut voltage, parts convoitées par la State Grid Corp. of China.

Cela a conduit certains EM, particulièrement exposés, à durcir leur réglementation nationale. Le gouvernement allemand a élargi en juillet 2017 la liste des secteurs soumis à un contrôle en cas d'investissements étrangers. La France a utilisé la loi Pacte, adoptée en 2018, pour étendre le périmètre des secteurs soumis à une autorisation préalable. Le Royaume-Uni a procédé en juin 2018 à deux amendements à son « Enterprise Act » de 2002, de façon à adapter sa réglementation en matière d'investissements liés à la sécurité nationale, en l'étendant à de nouveaux domaines et en abaissant les seuils de participation au capital des entreprises concernées.

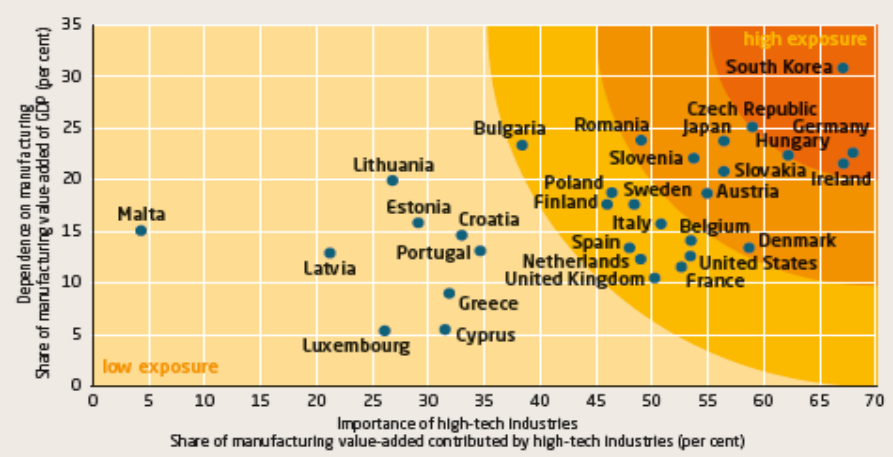
24. Pour un tableau plus détaillé par pays, voir « Chinese Investment in Europe, a Country Level Approach », ETNC Report December 2017.
25. « Germany "Watchful" after Geely Buys $9bn Stake in Daimler », *BBC News*, 26 février 2018, disponible sur : www.bbc.com.
26. A. Delfs, « Germany Toughens Stance and Blocks China Deal », *Bloomberg*, 1er août 2018, disponible sur : www.bloomberg.com.

La Chine en quête de suprématie technologique

Cette politique est déclinée dans le treizième plan quinquennal de la Chine (2016-2020) pour une croissance verte, inclusive et axée sur l'innovation, qui définit les « objectifs stratégiques du pays » ainsi que les mesures à prendre pour en assurer le développement économique et social. La stratégie « **China Manufacturing 2025** » (CM2025) fixe le cadre. Il s'agit d'asseoir la suprématie technologique de la Chine en s'assurant la maîtrise de technologies émergentes, qui permettront de rattraper puis surpasser les pays occidentaux dans les industries de pointe[27]. Il faut pour cela renforcer la compétitivité de l'industrie chinoise, en portant le contenu fabriqué localement dans l'industrie manufacturière chinoise à 70 % en 2025, et de créer des « champions nationaux », capables de s'affirmer dans la concurrence mondiale dans dix secteurs de haute technologie[28]. Ces champions sont constitués par des groupes contrôlés par l'État, tout particulièrement dans les secteurs jugés stratégiques[29].

Comme l'illustre le graphique ci-dessous[30], les pays européens sont inégalement concernés par cette stratégie.

Degré d'exposition des pays européens à la stratégie CM 2025 :



Source : MERICS, « Papers on China n° 2 », décembre 2016.

27. J. McBride, « Is "Made in China 2025" a Threat to Global Trade? », *CFR Backgrounder*, 2 août 2018, disponible sur : www.cfr.org.

28. Les technologies de l'information de nouvelle génération, les machines à contrôle numérique de haute définition et la robotique, les équipements aérospatiaux et aéronautiques, les équipements de génie maritime et de construction de navires de haute technologie, les équipements ferroviaires de pointe, les véhicules à faible consommation d'énergie, les équipements électriques, les équipements agricoles, les nouveaux matériaux, la biomédecine et les appareils médicaux à hautes performances.

29. A. Garcia-Herrero et J. Xu, « How to Handle State Owned Enterprises in EU-China Investment Talks », *Bruegel Policy Contribution*, n° 18, juin 2017.

30. MERICS, « Papers on China n° 2 », décembre 2016, disponible sur : www.merics.org.

Il est intéressant de constater la corrélation inverse entre le degré d'exposition et le caractère proactif des politiques d'attraction des IDE chinois, ce qui illustre la grande difficulté de définir une stratégie commune des EM vis-à-vis de la Chine.

L'étude conduite par le Centre d'analyse économique de Copenhague[31], qui considère la période 2003-2016, et tend ainsi à lisser les effets du « surge » chinois depuis 2015, confirme toutefois la tendance : sur l'ensemble de cette période, la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne ont accueilli 60 % du total des IDE européens. Les Pays-Bas, la Suède, l'Italie et l'Espagne totalisaient 20 % supplémentaires. En termes de stocks, la part des IDE chinois s'élevait à 3 % du total européen, mais se concentrait sur les industries manufacturières et sur quelques pays, (la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne recevant 54 % du total).

La part prise par les entreprises publiques dans ces opérations est considérable : sur la période 2000-2014 plus de deux tiers des acquisitions chinoises dans l'UE ont été conduites par des entreprises d'État[32], ce qui peut nourrir des suspicions relatives à des distorsions de concurrence au détriment des entreprises européennes, en raison de conditions de financement hors marché ou du manque de transparence pour ce qui touche à la gouvernance et aux objectifs stratégiques des entreprises.

La demande en faveur d'une réglementation européenne fut exprimée conjointement par certains EM et le Parlement européen, et concrétisée au terme d'une procédure particulièrement rapide et inclusive.

En février 2017, les ministres de l'Économie de France, d'Allemagne et d'Italie ont adressé un courrier conjoint à la Commission[33], en lui proposant de réfléchir à l'adoption d'un régime de filtrage au niveau européen. Des parlementaires européens[34] invitèrent la Commission européenne à présenter un projet de règlement visant à protéger les secteurs stratégiques de l'UE et à instaurer le principe de réciprocité dans la politique d'investissement de l'Union européenne. Cette démarche fut relayée le 5 juillet 2017, par une résolution du Parlement européen relative à « l'élaboration d'une stratégie industrielle ambitieuse de l'Union

31. Danish Business Authority, « Screening of FDI towards the EU », Copenhagen Economics, janvier 2018.

32. A. Garcia Herrero, K. C. Kwok, L. Xiangdong, T. Summers et Z. Yansheng, « EU-China Economic Relations to 2025 », *Joint Report by Brueghel, Chatham House, China Center for International Economic Exchanges and the Chinese University of Hong-Kong*, 2017.

33. *Letter from the Government of the Governments of France, Germany and Italy*, disponible sur : www.bmwi.de.

34. *Proposal for a Union Act on the Screening of Foreign Investment in Strategic Sectors*, soumis au Parlement européen par M. Weber, D. Caspary, T. Saifi, I. Winkler, S. Cicu, F. Proust, G. Quisthoudt-Rowohl, V. Reding, A. Schwab, A. Szejnfeld, 20 mars 2017.

européenne », qui invitait la Commission à procéder à des contrôles sur les investissements effectués par des pays tiers dans les industries stratégiques.

Dans son discours annuel sur l'état de l'Union pour 2017, le président de la Commission européenne annonçait la présentation d'une proposition de règlement de la Commission, relative au filtrage des investissements directs étrangers. Le processus législatif a été conduit dans des délais rapides pour ce type de réglementation : le Parlement européen l'a approuvé le 14 février 2019 et le Conseil le 5 mars 2019. Le règlement entrera en vigueur dans le courant du mois d'avril 2019, 20 jours après sa publication au Journal officiel de l'Union européenne.

L'Union européenne reste un marché ouvert aux investisseurs étrangers

Les principaux éléments du dispositif institué par le nouveau règlement

Même si la politique agressive de la Chine a servi de catalyseur au débat européen sur le filtrage des IDE, il ne s'agit pas pour autant d'un dispositif limité à la Chine et encore moins d'un instrument de discrimination envers les investissements chinois. À travers ce règlement, la Commission a souligné son intention de développer une approche coordonnée de l'UE sur la question des investissements étrangers et de renforcer par là même sa politique commerciale au moyen de règles transparentes et non discriminatoires.

Comme l'a déclaré la commissaire au commerce[35], Cecilia Malmström : « Notre but n'est pas une harmonisation. C'est un cadre de coordination et d'échange d'informations entre États membres sur les investissements étrangers. Libre à eux d'en faire partie ou non. »

La définition de principes communs, posant un cadre procédural minimal

Le nouveau règlement sur les IDE s'inscrit dans le respect du principe de subsidiarité et de la souveraineté des États membres, qui conservent la compétence principale pour ce qui concerne à la fois l'adoption d'une réglementation définissant les critères et procédures applicables, et la décision en matière de filtrage des IDE. Le règlement européen définit un certain nombre de principes communs, applicables aux réglementations adoptées par les États membres : non-discrimination entre les pays tiers, transparence et prévisibilité des procédures, délais compatibles avec les procédures de consultation des autres EM, existence de voies de recours

35. R. Hiault, « Investisseurs chinois : pourquoi l'Europe doit mieux les surveiller », *Les Échos*, 19 mars 2018, disponible sur : www.lesechos.fr.

juridictionnelles par les investisseurs étrangers contre les décisions de filtrage des autorités nationales, protection des informations confidentielles.

Si le filtrage et la décision rendue sur le projet d'investissement sont en principe de la compétence des EM, la Commission est compétente pour les projets d'intérêt communautaire. Ces projets se définissent selon deux critères : leur financement est assuré par une part prédominante de financements communautaires ; ils sont couverts par la réglementation européenne et concernent des infrastructures ou des technologies critiques. Une liste indicative de ces projets d'intérêt communautaire est jointe en annexe du règlement.

Même si le règlement laisse à la discrétion des EM le choix des critères applicables au mécanisme de filtrage, il énumère à l'article 4 un certain nombre de « facteurs susceptibles d'être pris en compte par les États membres ou la Commission[36] ».

Le mécanisme de coopération constitue le cœur du dispositif

Ce mécanisme mis en œuvre selon trois cas de figure :

- *Les États membres notifient à la Commission et aux autres États membres tout investissement direct étranger sur leur territoire qui fait l'objet d'un filtrage.* Cela leur permet de s'informer mutuellement du déclenchement d'une procédure de filtrage mais aussi à un EM ou à la Commission de formuler des observations à l'intention d'un autre, dès lors qu'un IDE prévu ou réalisé dans cet État est susceptible de porter atteinte à sa sécurité ou à l'ordre public.
- *Dispositif de coopération concernant les investissements directs étrangers ne faisant pas l'objet d'un filtrage*. Celui-ci permet à un État membre d'adresser des commentaires à un autre dès lors qu'il considère qu'un IDE prévu ou réalisé dans cet EM et ne faisant pas l'objet d'un filtrage est susceptible de porter atteinte à sa sécurité ou à son ordre

36. Les infrastructures critiques, qu'elles soient physiques ou virtuelles, y compris les infrastructures concernant l'énergie, les transports, l'eau, la santé, les communications, les médias, le traitement ou le stockage de données, l'aérospatiale, la défense, les infrastructures électorales ou financières et les installations sensibles ainsi que les terrains et les biens immobiliers essentiels pour l'utilisation desdites infrastructures; les technologies critiques et les biens à double usage au sens de l'article 2, point 1, du règlement (CE) n° 428/2009 du Conseil, y compris les technologies concernant l'intelligence artificielle, la robotique, les semi-conducteurs, la cybersécurité, l'aérospatiale, la défense, le stockage de l'énergie, les technologies quantiques et nucléaires, ainsi que les nanotechnologies et les biotechnologies ; l'approvisionnement en intrants essentiels, y compris l'énergie ou les matières premières, ainsi que la sécurité alimentaire ; l'accès à des informations sensibles, y compris des données à caractère personnel, ou la capacité de contrôler de telles informations ; ou la liberté et le pluralisme des médias.

public, ou qu'il dispose d'informations pertinentes concernant cet IDE.

- *IDE susceptibles de porter atteinte à des projets ou des programmes présentant un intérêt pour l'Union*. La Commission considère qu'un IDE est susceptible de porter atteinte à des projets ou des programmes présentant un intérêt pour l'Union, pour des motifs de sécurité ou d'ordre public, et elle peut émettre un avis à l'attention de l'État membre dans lequel l'investissement direct étranger est prévu ou a été réalisé.

Sans préjudice de la décision souveraine de chaque EM, cette procédure devrait permettre de prendre en compte les interdépendances générées par le Marché unique. Ces interdépendances peuvent résulter de la structure des entreprises impactées par un projet d'IDE (présence de filiales dans plusieurs EM) et plus encore du caractère transnational des infrastructures (énergie, télécommunications, transport). Dans le cas d'un projet d'IDE, les EM concernés pourront ainsi se consulter et éclairer la décision en considérant son impact global. Le plus grand défi résidera dans la capacité collective de la Commission et des États membres à prendre des décisions harmonieuses et efficaces, compte tenu du fait que plusieurs ne disposent pas de mécanisme de filtrage, mais aussi de leurs différences d'approche et d'intérêts. Le système fonctionnera sur le modèle d'un dialogue entre pairs, où chacun peut, au moyen de sa demande d'information, envoyer un signal à un EM. Reste à savoir jusqu'à quel point les parties seront disposées à conduire un dialogue sincère.

Ceci peut aussi expliquer les hésitations de certains petits États à se rallier à ce dispositif, par crainte de se voir mis sous pression par une coalition d'États ou par la Commission. D'autres ont aussi perçu ce mécanisme comme un risque de se voir entraînés sur des questions non strictement liées aux IDE, par exemple la transparence financière. Le rejet au Conseil de la proposition du Parlement européen[37], d'organiser une surveillance particulière d'un EM à la demande d'au moins un tiers de ses pairs, est à cet égard révélateur. C'est pourquoi la pratique qui s'instaurera dans les premiers mois après l'entrée en vigueur du règlement, conditionnera largement sa crédibilité. Dans un premier temps, il incitera l'ensemble des EM à faire preuve de vigilance sur les opérations d'IDE qui se produiraient dans leur juridiction.

37. G. Gresillon, « Accord en vue en Europe sur la surveillance des investissements étrangers », *Les Échos*, 8 novembre 2018, disponible sur : www.lesechos.fr.

Apprendre à identifier les projets d'IDE problématiques

Ce n'est pas tant l'origine, publique ou privée, des fonds investis qui est importante, que l'objectif poursuivi par cet investissement direct et son impact potentiel sur la compétitivité européenne. Les investisseurs valorisent la stabilité et la prévisibilité pour réaliser des opérations de long terme. Pour cela, ils sont soucieux de préserver l'accès à des marchés de débouchés leur offrant ces garanties.

L'enjeu pour les EM et pour l'UE est donc de se mettre en mesure d'identifier les secteurs prioritaires pour l'Europe, la nature particulière de certains investissements, qui peuvent revêtir des aspects non strictement économiques et se rattacher à des problématiques d'intelligence économique ou de sécurité nationale. Ce faisant l'Union européenne tend à rejoindre un mouvement de fond observé dans les pays industrialisés depuis le début des années 2000 avec la généralisation des réglementations relatives au contrôle des IDE. La plupart des grands partenaires commerciaux de l'UE, et notamment les pays du G7, ont adopté des réglementations dans ce domaine. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)[38], relève que sur un panel de 58 pays, le nombre de ceux qui se sont dotés d'une réglementation relative au contrôle des IDE a doublé de 2002 à 2017. Dans le même temps, la part du volume des IDE entrant dans le champ des contrôles est passée à 50 %[39].

Le développement de ces dispositifs de filtrage constitue une réponse des États à l'affirmation des investisseurs souverains en tant qu'acteurs de l'économie internationale ainsi qu'à l'identification des risques géoéconomiques qui en découlent[40].

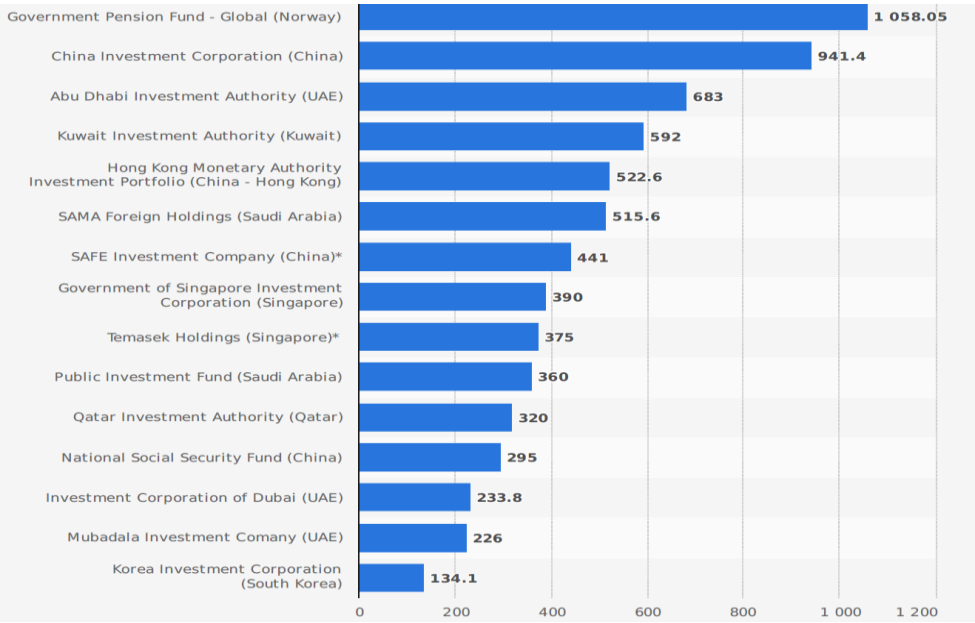
L'affirmation des fonds souverains se manifeste à partir des années 2000 à travers trois phénomènes : l'augmentation continue du nombre de fonds ; l'importance des actifs gérés ; la diversification des stratégies d'investissement, notamment à travers les fonds d'investissement, qui peuvent devenir des actionnaires significatifs de sociétés occidentales opérant dans des secteurs stratégiques.

Dans le contexte de cette montée en puissance, la typologie des États créant des fonds souverains s'est diversifiée. Aux côtés des acteurs historiques, que sont les pays du Golfe, le Canada et la Norvège, soucieux

38. *Current Trends in Investment Policies Related to National Security and Public Order*, OCDE, novembre 2018.
39. A. Drif, « Les États musclent leur stratégie de défense face aux acquéreurs étrangers », *Les Échos*, 6 décembre 2018, disponible sur : www.lesechos.fr.
40. A. Demarolle, *Rapport sur les fonds souverains*, Paris, La Documentation française, 2008.

d'investir les recettes de leurs exportations d'hydrocarbures, sont apparus des acteurs géopolitiques majeurs, tels que la Russie ou la Chine. Le poids économique et politique mais aussi les ambitions géoéconomiques de ces pays ont suscité des interrogations portant à la fois sur les motivations des opérations d'investissement conduites par un fonds opérant sous le contrôle de ces gouvernements et les risques qui s'attacheraient pour l'État récipiendaire, à la prise de participation par ces opérateurs dans des sociétés ou des infrastructures stratégiques.

Principaux fonds souverains mondiaux, classés par actifs gérés en novembre 2018 (en milliards de dollars des États-Unis)



Source : SWF Institute ; Statista 2019.

Le contexte international, marqué par les tensions commerciales et les rivalités de puissance, suscite la prudence de la part des pays destinataires de certains IDE, au regard des stratégies géoéconomiques que ces opérations pourraient révéler et des risques qu'ils comporteraient en termes de sécurité nationale[41]. Aux États-Unis, la sécurité économique est une composante de la sécurité nationale[42].

41. *The Global Risks Report 2019*, World Economic Forum, 14e édition.
42. « Strategic Plan, 2018-2022: Helping the American Economy Grow », Département américain du Commerce, disponible sur : www.decsocal.org.

Dans le cadre de son étude relative aux investisseurs sous contrôle gouvernemental[43], l'OCDE identifie trois préoccupations principales exprimées par les États bénéficiaires d'IDE réalisés par ces investisseurs publics :

- Des distorsions de concurrence, pouvant être notamment générées par des subventions ou des injonctions en provenance du pays d'origine ;
- Des risques domestiques liés à des considérations d'intelligence économique (accès à des données sensibles, transfert illégal de données ou de technologies) ou de sécurité nationale (fermeture ou sabotage d'infrastructure critique, participation à des activités d'espionnage ou de sabotage, entrave à l'activité des forces de sécurité).
- Des difficultés liées à des questions de responsabilité ou d'immunité de l'entité sous contrôle étranger, au regard de ses liens avec l'État de provenance. Cette question d'immunité pourrait entraîner des difficultés notamment au regard de l'exécution de décisions de justice.

Lors du filtrage d'un projet d'IDE, il s'agira de rechercher le caractère public de l'investisseur, ses liens avec les autorités de son pays d'origine, d'identifier les aides publiques dont il bénéficie. Dans le cas de montages complexes ou opaques, d'identifier l'investisseur final ; prendre en compte la moralité de l'investisseur, au regard des condamnations ou sanctions internationales dont il aurait pu être l'objet. S'agissant de la détermination du caractère stratégique d'une entreprise en tant que telle ou au sein d'une filière, il conviendra d'identifier la place qu'elle occupe dans une chaîne de valeur au regard des savoir-faire qu'elle détient et des caractéristiques de biens ou services qu'elle produit.

Rester attractif pour les investisseurs étrangers

Les organisations professionnelles qui sont intervenues dans le débat public relatif au projet de réglementation européenne sur le filtrage[44], ont marqué leur attachement au principe d'ouverture du marché européen aux capitaux étrangers et rappelé la contribution essentielle des investissements étrangers à la croissance et à l'emploi dans l'industrie européenne. Même si le stock d'IDE dans la zone euro est en progression depuis 2000, celle-ci

43. « Foreign Government-Controlled Investors and Recipient Country Investment Policies: A Scoping Paper », OCDE, 2009.
44. *Feedback Received On: Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Framework to Review FDIs into the EU*, Commission européenne, disponible sur : https://ec.europa.eu.

s'inscrit désormais dans un contexte de concurrence croissante avec les économies émergentes, en particulier en Asie et en Amérique latine[45].

Le phénomène le plus inquiétant pour la zone euro serait toutefois moins un risque d'érosion de son attractivité qu'un risque de rachat de ses entreprises par des investisseurs étrangers, notamment américains et chinois, qui profiteraient de la faiblesse de son niveau d'épargne et de l'effet d'éviction au profit de titres obligataires[46]. En effet, le niveau très élevé de la capitalisation boursière des entreprises américaines dans le secteur des nouvelles technologies, beaucoup plus élevée que dans la zone euro, permettrait à ces dernières d'y réaliser facilement des acquisitions. Pour ce qui concerne la Chine, l'excès d'épargne domestique utilisable, que les contrôles des capitaux réservent aujourd'hui au marché chinois, financera à terme des acquisitions utiles à l'étranger, en particulier dans la zone euro.

Dans ces conditions, l'enjeu global pour l'UE et en particulier pour la zone euro serait, parallèlement au développement d'une réglementation sur le filtrage et d'une pratique commune en la matière, de diversifier les sources de financement externe en restant ouverte aux investisseurs souverains. Pour cela, elle doit continuer à offrir un cadre attractif, fondé sur des règles claires et communément admises, propres à créer la confiance chez les investisseurs.

Dans le contexte politique européen, le débat public sur la question des IDE chinois est susceptible d'alimenter une réaction de défiance voire de rejet de la part de l'opinion publique. Surtout si l'idée finissait par s'installer que la Chine, à travers son comportement de passager clandestin[47], bénéficie d'avantages indus, sans en supporter de conséquences négatives.

45. *Requirements of a Bilateral Investment Treaty Between the EU and China*, Federation of German Industries (BDI), novembre 2017.
46. « La zone euro va être achetée », NATIXIS, *Flash Economie*, n° 50, 14 janvier 2019.
47. T. Hanemann et M. Huotari, « EU-China FDI: Working Towards Reciprocity in Investment relations », MERICS, *Paper on China*, n° 3, mai 2018, disponible sur : www.merics.org.

La nécessité d'une réponse européenne au défi systémique chinois

La question du filtrage des IDE ne saurait être traitée indépendamment du défi systémique que la Chine représente pour l'UE. Cette dernière doit identifier la façon dont Pékin déploie son influence en Europe et les risques qui y sont associés, et demander un meilleur accès au marché chinois pour les entreprises européennes. Elle doit aussi chercher des alliés pour consolider un ordre international fondé sur des règles acceptées par tous.

La Chine constitue un cas unique, au regard de la façon dont elle déploie son influence en Europe. Le ministre allemand des Affaires étrangères, Sigmar Gabriel, a dressé un tableau sans concession du défi que représente la Chine[48] : « L'essor de la Chine se traduira par un changement radical de l'équilibre des pouvoirs. L'initiative en faveur d'une nouvelle Route de la soie n'est pas ce que certaines personnes en Allemagne pensent qu'elle est, ce n'est pas un clin d'œil sentimental à Marco Polo, mais plutôt une tentative de mettre en place un système global permettant de façonner le monde selon les intérêts de la Chine. Cela a depuis longtemps cessé d'être une simple question d'économie. **La Chine élabore une alternative systémique complète au modèle occidental qui, contrairement au nôtre, n'est pas fondée sur la liberté, la démocratie et les droits de l'homme**. »

Trois éléments principaux[49] distinguent le cas chinois des autres investisseurs étrangers en Europe :

1. La Chine dispose d'un système politique unique, dans lequel le Parti communiste chinois (PCC) est un acteur central de l'économie. L'importance et le degré du contrôle politique exercé par le PCC permettent de s'assurer que les investissements soutiennent les objectifs nationaux et ne sont pas guidés uniquement par des intérêts

48. S. Gabriel, « Discours de la conférence de Sécurité de Munich », 17 février 2018.
49. S. Meunier, « Beware of Chinese Bearing Gifts: Why China's Direct Investment Poses Political Challenges in Europe and the United States », *China's Three Prong Investment Strategy*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

commerciaux[50]. Pour un acteur européen, il est souvent difficile d'identifier le niveau d'autonomie voire la structure de gouvernance des entités partenaires. Enfin, les aides directes ou indirectes dont peut bénéficier une entreprise, réduisent son niveau d'exposition au risque et aux impératifs de marché. Si l'ambition affichée par la Chine d'investir de manière croissante dans la recherche et le développement et d'encourager son industrie nationale à rechercher la qualité et l'efficacité est en soi louable, les moyens mis en œuvre dans le cadre de la stratégie « Made in China 2025 » sont en revanche problématiques[51] au regard de leurs conséquences pour les entreprises européennes.

2. La Chine est une superpuissance émergente, aux ambitions géopolitiques affirmées : l'acquisition d'entreprises européennes ou la définition de partenariats dans les secteurs stratégiques (nucléaire, spatial, aviation, technologies émergentes…), doivent être considérées avec attention. La Chine fait l'objet d'un embargo sur les armes de l'Union européenne. À cela s'ajoutent les risques de détournement ou de transferts de ces biens et technologies duales au profit de pays placés sous sanctions (Corée du Nord notamment) dans le cadre de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive[52]. Cette réflexion doit prendre en compte l'intégration civilo-militaire poussée des entreprises chinoises[53] et mesurer l'impact possible sur l'Europe et ses alliés de transferts de technologies ou de savoir-faire stratégiques, étant entendu que pratiquement toutes les technologiques émergentes ont une application duale : Intelligence artificielle, technologies cyber, espace, nouveaux matériaux, semi-conducteurs…

3. « L'effet Marco Polo inversé[54] » : la Chine paraît davantage soucieuse d'acquérir à travers ses IDE un capital immatériel (savoir-faire technique, logistique et compétences managériales) et de se positionner dans les chaînes de valeur, étape indispensable pour monter en gamme dans les activités technologiques complexes. Ce qui expliquerait la faible part des investissements Greenfield (moins de 5 % de la part des IDE chinois dans

50. M. Brown et P. Singh, « How Chinese Investments in Emerging Technology Enable a Strategic Competitor to Access the Crown Jewels of U.S. Innovation », *Defense Innovation Unit Experimental*, janvier 2018.
51. European Union Chamber of Commerce in China, *China Manufacturing 2025: Putting Industrial Policy ahead of Market Forces*, 2017.
52. Center for Advanced Defense Studies et Asian Institute for Policy Studies, *In China's Shadow, Exposing North Korean Overseas Networks*, 19 septembre 2016, disponible sur : http://en.asaninst.org.
53. A. Segal, « Prepared Statement On Chinese Technology Development and Acquisition Strategy and The US Response, Before The House Committee On Financial Services, Monetary Policy and Trade Subcommittee », Chambre des représentants des États-Unis, décembre 2017.
54. R. Valli, « Italian Entrepreneurs Turn to Chinese for Help », *VOA*, septembre 2012, disponible sur : www.voanews.com.

l'UE sur la période 2013-2017) ainsi que le faible niveau de création d'emplois par les investissements chinois, dans les régions ayant fait l'objet d'études, par comparaison avec les IDE japonais ou sud-coréens[55] dans un même secteur. Il sera enfin utile de mesurer la réalité des emplois créés au regard des promesses faites initialement par les investisseurs chinois[56].

Mesurer l'impact sur la compétitivité européenne

L'UE ne peut faire l'économie d'une analyse centrée sur deux problématiques principales.

Les effets qu'auront à moyen et long terme les IDE chinois sur sa compétitivité et la répartition des chaînes de valeur[57]. Comme le souligne le ministre allemand de l'Économie[58], « la question de la souveraineté industrielle et technologique et de la capacité de notre économie constitue le défi crucial pour préserver la viabilité de notre pays ». Il souligne que des entreprises chinoises de taille mondiale ont émergé, qui pourraient dans les prochaines années acquérir un monopole technologique sur des secteurs industriels entiers. De ce fait, la concurrence internationale pourrait ne plus fonctionner. Il conviendrait également de tirer les enseignements d'expériences récentes, notamment la question des panneaux solaires photovoltaïques. Les IDE chinois ont permis de contourner les barrières douanières mises en place en 2013 par l'UE, précisément pour protéger les entreprises européennes victimes d'une concurrence déloyale[59] de la part de la Chine sur ces produits. Cette question est aujourd'hui au cœur de la politique américaine, comme en témoignent les accusations prononcées par la Justice américaine à l'encontre des dirigeants de Huawei Technologies, pour avoir délibérément contourné les sanctions américaines contre l'Iran et orchestré une campagne visant à dérober des secrets commerciaux à leurs concurrents. Ces accusations visent aussi à inciter d'autres pays (Japon, Australie, Nouvelle-Zélande) à ne pas conclure de contrats avec Huawei dans le développement des réseaux de communication de cinquième

55. A. Szunomar et A. Mc Caleb, « Chinese and other East Asian FDI in Central and Easten Europe: Motives, Location Choices and Employment Approaches », *CESifo Forum*, n° 4, 2018.
56. F. Nodé-Langlois, « Le grand projet chinois dans l'Indre révisé à la baisse », *Le Figaro,* 6 décembre 2017, disponible sur : www.lefigaro.fr.
57. J. Seaman, M. Huotari et M. Otero-Iglesias (dir.), « Chinese Investment in the Netherlands: A Key Role for Acquisitions in The High-Tech Sector » in *Chinese Investment in Europe: A Country-Level Approach*, Paris ETNC, décembre 2017.
58. P. Altmaier, *Nationale Industriestrategie 2030*, ministère fédéral allemand de l'Économie, février 2019.
59. K. J. McCarthy, « On the Influence of the European Trade Barrier on the Chinese Industry: Is the Solution to the Solar-Dispute Successful? », *Energy Policy*, Vol. 99, décembre 2016, p. 154-157.

génération, en faisant valoir les risques de sécurité auxquels ils s'exposeraient[60].

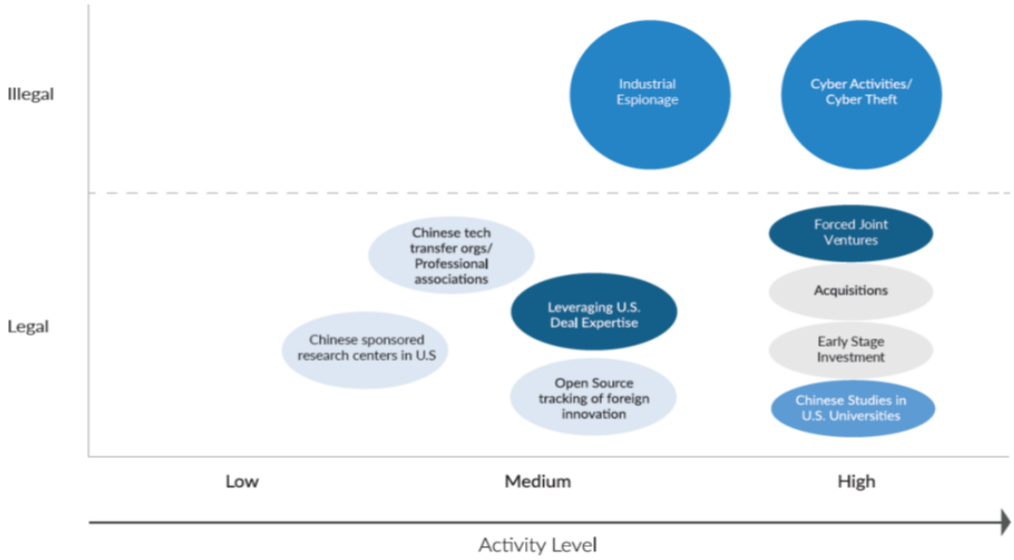
Les risques de transferts forcés de technologie, ainsi que les modes d'action employés pour y parvenir. Le ministère de la Défense des États-Unis a commandé un rapport sur les modes d'action mis en œuvre par la Chine aux fins d'obtenir des transferts de technologie[61]. Ce rapport dresse à la fois un état des lieux des investissements chinois dans les secteurs de haute technologie, des objectifs poursuivis et des moyens mis en œuvre pour y parvenir. Il souligne que la Chine a recours à des modes de participation très diversifiés, destinés à déjouer la vigilance des autorités américaines et de passer sous le seuil des contrôles exercés par l'organe de contrôle américain, le Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS) : opération de *private equity*, investissements de type Greenfield, participations à des opérations de capital-risque, recours à des sociétés écrans. Le rapport cite notamment le cas de Canyon Bridge, une société de capital-risque, qui aurait été créée pour acheter Lattice Semiconductor, fabricant américain de microprocesseurs. La création de Canyon Bridge aurait eu pour but de masquer la source de capital, afin de « renforcer la possibilité » que la transaction soit approuvée par le CFIUS.

Ces réflexions pourraient potentiellement s'appliquer *mutatis mutandis* à certains projets européens de recherche dans ces domaines technologiques de pointe, d'autant que certaines pratiques chinoises en matière de ressources humaines ont déjà été identifiées[62] : sollicitation d'anciens dirigeants européens pour constituer une « écurie » de facilitateurs de haut niveau ; stratégie de mise à disposition de doctorants chinois pour des travaux de recherche, avec une obligation de retour, dans un contexte universitaire européen où ces personnels sont très recherchés ; participation de « jeunes retraités » issus de grandes entreprises ou du milieu de la recherche en Europe à des colloques scientifiques en Chine pour les amener à partager leur expérience.

Comme l'indique le schéma ci-dessous, tiré de ce rapport, la palette des moyens déployés par la Chine aux États-Unis, aux fins de procéder à des transferts de technologie, est très large. Elle combine des moyens licites et illicites et procède d'une démarche systématique, qui dépasse le seul cadre des opérations financières.

60. E. Alden, « Huawei, the U.S., and its Anxious Allies: Trump Must Not Play Security Card in China Trade War », *Nikkei Asian Review*, 31 janvier 2019, disponible sur : https://asia.nikkei.com.
61. M. Brown et P. Singh, « How Chinese Investments in Emerging Technology Enable a Strategic Competitor to Access the Crown Jewels of U.S. Innovation », *Defense Innovation Unit Experimental,* janvier 2018.
62. Entretien avec un responsable dans le domaine de l'innovation.

Procédés employés par la Chine pour obtenir des transferts de technologie aux États-Unis



Source : Michael Brown and Pavneet Singh, How Chinese Investments in Emerging Technology Enable a Strategic Competitor to Access the Crown Jewels of U.S. Innovation*, Defense Innovation Unit Experimental, janvier 2018.*

Ces considérations s'inscrivent dans un contexte de renforcement de l'arsenal législatif américain à travers l'adoption du Foreign Investment Risk Review Modernization Act (FIRRMA) en 2018[63], qui étend le champ de compétences du CFIUS à de nouveaux types de transaction et allonge les délais d'instruction des dossiers.

Par conséquent, si l'objectif poursuivi par l'UE à travers l'adoption d'un règlement sur le filtrage des IDE est de protéger son capital technologique contre des transferts forcés, elle doit évaluer l'ensemble des risques auxquels elle est exposée et adapter sa palette d'instruments. Le filtrage des IDE ne couvre en effet qu'une partie du spectre des opérations à risque.

Cela impliquerait également pour l'UE de conduire une réflexion autour de plusieurs axes, tels que :

- L'identification des technologies émergentes revêtant un caractère stratégique, tant au regard de leurs potentialités civiles et militaires que de leur capacité à générer une rupture : Intelligence artificielle, fabrication additive, systèmes de conduite pour véhicules autonomes, réalité virtuelle, robotique… La définition d'une telle liste doit se faire en harmonie avec les

63. *Investment Policy Related to National Security, Notification by the United States*, OCDE, 23 octobre 2018, disponible sur : www.oecd.org.

critères des listes de biens stratégiques, utilisées dans le contrôle aux exportations.

- Une attention particulière portée aux investisseurs amenés à financer certains projets de recherche et d'innovation dans ces domaines.

- La diffusion d'une culture de bonnes pratiques en matière d'intelligence économique dans les entreprises innovantes et les milieux de la recherche.

Dans ce contexte de concurrence effrénée, le débat sur les IDE devrait conduire l'UE à s'interroger sur les conditions nécessaires pour préserver sa compétitivité, que ce soit à travers son attractivité, sa politique d'innovation et de formation, les conditions d'accès aux capitaux et aux compétences pour les entreprises innovantes. Le rythme d'innovation est devenu un *game changer*[64], qui risque de redistribuer les rôles et les hiérarchies entre les entreprises et les économies dans le monde. La rapidité d'exécution est devenue un élément du succès, ce qui contraint les États à prendre des décisions en matière de filtrage, à un rythme et sur des référentiels qui soient compatibles avec l'accélération du temps dans les technologies émergentes.

Définir une réponse multilatérale

La Chine, qui était la deuxième économie du monde et le second investisseur mondial en 2016, était en même temps classée par une étude de l'OCDE[65] comme le quatrième marché le plus restrictif au monde, parmi un échantillon de 63 pays. Comme le confirmait une récente étude de Natixis[66], l'ouverture du marché chinois aux importations et aux investissements étrangers est anormalement faible.

Pour les entreprises européennes, l'asymétrie est la règle, en ce qui concerne les conditions d'accès au marché chinois. La Chine met en œuvre un dispositif complexe et assez opaque, permettant aux autorités d'interdire tout investissement étranger dès lors qu'il est de nature à affecter la sécurité économique du pays, à impliquer un secteur industriel majeur ou déboucher sur un transfert de marques traditionnelles chinoises à l'étranger. Une liste[67] définit un large nombre de secteurs d'activité interdits aux entreprises étrangères en Chine. D'autres contrôles s'ajoutent selon le montant de

64. P. Altmaier, « Nationale Industriestrategie 2030 », *op. cit.*
65. *FDI Regulatory Restrictiveness Index*, OCDE, 27 mars 2017.
66. *Flash Economie n°1343*, Natixis, 26 novembre 2018.
67. *Catalogue of Industries for Guiding Foreign Investment* (Revision 2017), No. 4 Decree of the National Development and Reform Commission and the Ministry of Commerce of the People's Republic of China Department of National Development and Reform Commission, Ministry of Commerce of the People's Republic of China.

l'opération et le secteur d'activité concerné. Au-delà du contrôle, c'est aussi le traitement accordé aux entreprises étrangères installées sur le marché chinois, qui pose question[68]. Celles-ci dénoncent les pratiques discriminatoires dont elles sont victimes par rapport à leurs concurrentes chinoises, et notamment l'obligation qui leur est faite de former un partenariat minoritaire, sous la forme d'une *joint-venture*, avec un partenaire local. Ce partenaire est souvent une société publique, compte tenu de la nature de l'économie chinoise. Cette société peut conditionner sa participation à des transferts de technologie, qui lui permettent d'augmenter son niveau d'innovation « autochtone », comme ce fut le cas notamment pour la technologie des trains à grande vitesse[69]. Dans le cas de l'automobile[70], les entreprises chinoises peuvent acquérir librement des entreprises européennes dans ce secteur et utiliser le bénéfice de leurs activités de R&D pour améliorer leur compétitivité tout en étant protégées des entreprises européennes sur leur marché domestique par des plafonds de participation et des droits d'importation élevés.

Comme l'a très bien résumé Brad Setser[71], la politique industrielle chinoise est passée de la promotion des exportations à la substitution des importations après 2009. Les restrictions d'accès au marché chinois constituent un volet de cette politique ; l'acquisition de technologies sur les marchés étrangers, aux fins d'assurer la transformation de l'économie chinoise par l'innovation et l'augmentation du contenu produit localement en est une autre. La Chine a profité de la taille de son marché, souvent incontournable, pour arracher des concessions aux investisseurs étrangers, notamment par le recours à des transferts de technologies forcés, tout en bénéficiant d'une forme d'impunité. Bien que devenue membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), elle a déçu les espoirs placés en elle par les responsables américains de devenir « un partenaire responsable[72] » qui s'intégrerait dans le système international et libéraliserait sa société.

Considérant l'importance des pratiques restrictives chinoises, certains participants[73] aux débats relatifs à l'élaboration du règlement européen, soulevèrent la question de la réciprocité ; ils allèrent jusqu'à proposer que

68. MERICS, « EU-China FDI: Working Towards Reciprocity in Investment Relations », *Paper on China* n° 3, mai 2018.
69. B. W. Setser, « U.S.-China Trade War: How We Got Here », *CFR Blog Post*, 9 juillet 2018, disponible sur : www.cfr.org.
70. MERICS, « EU-China FDI: Working Towards Reciprocity in Investment Relations », *op. cit.*
71. B. W. Setser, « U.S.-China Trade War: How We Got Here », *op. cit.*
72. K. M. Campbell et E. Ratner, « The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations », *Foreign Affairs*, mars-avril 2018, disponible sur : www.foreignaffairs.com.
73. European Commission, « Feedback Received On: Regulation of the European Parliament and of The Council Establishing a Framework To Review FDIs into the EU », disponible sur : https://ec.europa.eu.

l'UE applique des mesures de restriction équivalentes à celles qu'elle rencontre dans ses relations avec des États tiers[74]. En supposant même qu'il y ait un consensus entre États membres sur cet objectif, ce qui constitue en l'état actuel des débats une hypothèse hardie, cette voie paraît risquée à un double titre[75] : d'une part, cela reviendrait à « détourner » le filtrage des IDE de sa vocation de contrôle à des fins de sécurité et d'ordre public ; d'autre part cela serait susceptible de réduire l'attractivité du marché européen pour d'autres investisseurs étrangers.

La façon normale d'engager le débat serait pour l'UE, de revendiquer un meilleur accès au marché chinois par le biais d'un accord sur les investissements[76], dont le contenu permettrait de traiter une partie des questions problématiques pour les Européens pour ce qui concerne leur accès au marché chinois[77] : périmètre des secteurs interdits, protection des investissements, respect de la propriété intellectuelle, traitement des entreprises d'État, droit des contrats et règlement des différends, conditions d'interventions de l'État dans les procédures d'investissement direct… Cette négociation entre l'UE et la Chine a débuté en novembre 2013 et butte sur un certain nombre de difficultés parmi lesquelles la question des entreprises publiques figure en bonne place[78]. À la fin 2018, après 19 cycles de négociations, aucun accord ne se dessinait[79], ce qui devrait finir par soulever des questions sur la volonté chinoise d'aboutir.

Dans l'attente d'un tel accord et en complément de la nouvelle réglementation sur le filtrage, l'UE dispose théoriquement d'une arme éprouvée à travers la politique de la concurrence, dont les dispositions s'appliquent aux entreprises chinoises. Afin de garantir le bon fonctionnement du Marché unique, la Commission, s'appuyant notamment sur la réglementation en matière de concentration ainsi que sur les réglementations sectorielles qui traitent des effets de prises de participation étrangères, peut s'opposer à des fusions d'entreprises conduisant à la création de positions dominantes préjudiciables à la concurrence. Ce qui pourrait finir par embarrasser les champions chinois créés dans le cadre de

74. A. Loesekrug-Pietri, « Il est grand temps pour un New Deal avec la Chine », *Les Échos*, 15 janvier 2018, disponible sur : www.lesechos.fr.
75. F. Nicolas, « China's Direct Investment in the EU: Challenges and Policy Responses », *China Economic Journal*, vol. 7, n° 1, 2014.
76. A. García-Herrero et A. Sapir, « Should the EU Have the Power to Vet Foreign Takeovers? », *Brueghel Blog Post*, 1er septembre 2017, disponible sur : http://bruegel.org.
77. Voir notamment, « Requirements of a Bilateral Investment Treaty Between the EU and China », *Federation of German Industries (BDI)*, novembre 2017.
78. A. Garcia-Herrero et J. Xu, « How to Handle State Owned Enterprises in EU-China Investment talks », *Bruegel Policy Contribution*, n°18, juin 2017.
79. F. Bickenbach et W. Hsin Liu, « Chinese FDI in Europe – Challenges for EU FDI Policy », *CESifo Forum*, n° 4, 2018.

la stratégie Chine 2025. Toutefois, les décisions prises sur cette base sont guidées par des considérations de marché et en premier lieu au regard des effets sur les prix, ce qui limite la portée de cette arme dans le cas d'opérations impliquant des secteurs stratégiques et des considérations d'intelligence économique. Par ailleurs, l'échelle considérée est celle du marché intérieur, ce qui n'est pas toujours pertinent dans des secteurs industriels fortement concentrés (aéronautique, transports). La Commission, avec le soutien de la Cour de Justice de l'Union européenne, a adopté jusqu'à présent une approche restrictive en matière de concurrence, que certains États considèrent comme pénalisante dans le contexte de concurrence internationale. Le débat actuel relatif à la création de champions européens[80], pour mieux résister à la concurrence chinoise sur les trains à grande vitesse, en fournit une nouvelle illustration.

Le débat sur le filtrage des IDE au niveau européen devrait se rattacher à une réflexion géoéconomique, portant sur la sécurité économique de l'UE. Elle intégrerait notamment les problématiques liées aux investissements directs dans les infrastructures et les secteurs de la haute technologie, la définition de normes et standards, la sécurisation des chaînes de valeur, les politiques de sanctions et les pratiques extraterritoriales, ainsi que l'intervention d'entités publiques s'inscrivant dans une stratégie d'État. Cette analyse géoéconomique aurait aussi pour objet d'identifier les risques qui découlent pour les États membres et l'UE de la création de relations asymétriques, dans lesquelles certains États, notamment les États-Unis et la Russie, seraient en mesure de tirer parti des interdépendances[81] ainsi créées pour contraindre l'UE et ses membres à se soumettre à leurs objectifs politiques[82].

80. AFP, « La France veut bâtir des champions industriels européens », *Le Point*, 14 janvier 2019, disponible sur : www.lepoint.fr.

81. M. Leonard, *Connectivity Wars: Weaponizing Interdependence*, ECFR, mars 2016 ; H. Farrell et A. Newman, « Weaponized Interdependence », *International Studies Association Conference,* San Francisco, avril 2018.

82. P. Le Corre, « China's Rise as a Geoeconomic Influencer: Four European Case Studies », Carnegie Endowment for International Peace, 2018.

Conclusion

En adoptant un régime de filtrage des IDE, l'UE a surmonté les divisions, qui avaient jusque-là inhibé toute avancée dans ce domaine, à la différence de ses grands compétiteurs internationaux. Elle est parvenue à trouver un équilibre à la fois entre les approches très différentes des États membres sur la question du filtrage des IDE mais aussi entre les attributions respectives des États membres et de la Commission. Maintenant qu'elle dispose de cet instrument, elle doit défendre ses intérêts avec fermeté et mesure sans altérer les principes d'ouverture et de libre circulation des capitaux étrangers, dont elle est dépendante. Les enjeux sont importants car il y va de la préservation de sa compétitivité, mais aussi de son capital technologique et industriel. C'est sur la maîtrise des technologies émergentes que se fondera non seulement la quatrième révolution industrielle mais aussi la prééminence militaire des prochaines années.

Pour être efficace en matière de filtrage, il convient d'adopter des approches multidimensionnelles, permettant d'accompagner les différents aspects d'une décision d'investissement. Le modèle américain, souvent cité en exemple, repose sur une approche de la sécurité nationale et combine le filtrage des investissements étrangers, le contrôle des exportations, la production dans le domaine de la défense, le droit de la concurrence, la lutte contre la corruption. L'approche européenne reste en revanche fragmentée entre les compétences des États membres et de la Commission, et marquée par une démarche de régulation de marché (politique commerciale et de la concurrence). Cela n'est pas propice à l'émergence d'une culture de l'intelligence économique ou d'une approche géoéconomique de ces questions. La première étape devrait être l'identification par les États membres et la Commission des technologies et des actifs stratégiques pour l'UE, devant faire l'objet d'une attention particulière pour toute décision d'investissement. Cette liste devrait faire l'objet d'une actualisation constante, pour en préserver la pertinence.

Il est enfin paradoxal que des pays comme les États-Unis, le Japon, le Canada ou l'Australie qui, tout comme l'UE, sont confrontés aussi bien à l'agressivité chinoise sur les IDE qu'au manque d'ouverture de son marché, ne parviennent pas à définir une approche concertée. L'effet de levier s'en trouverait augmenté et réduirait les options de Pékin face au front uni présenté par ses fournisseurs. Washington a identifié la Chine comme son

principal compétiteur[83] tout en dénonçant ses pratiques abusives, mais a ignoré ses alliés naturels en privilégiant une démarche bilatérale.

L'Union européenne doit contribuer à ce débat. Elle dispose d'atouts car, à la différence des États-Unis qui se sont engagés dans une lutte avec la Chine pour leur prééminence stratégique, elle peut incarner une voie moyenne[84] et compte tenu de l'importance de son marché, elle dispose d'un effet de levier. Elle y a intérêt, car la façon dont sera régulée la concurrence entre le modèle économique chinois et les économies de marché libérales aura un impact décisif sur la physionomie de la mondialisation dans les années à venir.

83. « Remarks by Vice President Pence on the Administration's Policy Toward China », The Hudson Institute, 4 octobre 2018, disponible sur : www.whitehouse.gov.
84. R. Niblett, « How Europe Will Try to Dodge the US-China Standoff in 2019 », Chatham House, 21 décembre 2018, disponible sur : www.chathamhouse.org.

Institut français
des relations
internationales