

LES ENJEUX DU CONTRÔLE DES INVESTISSEMENTS CHINOIS EN EUROPE



■ **ELVIRE FABRY**

Chercheuse senior,
Institut Jacques Delors

■ **JACOPO MARIA D'ANDRIA**

Assistant de recherche,
Institut Jacques Delors

Alors que toutes les grandes puissances économiques (États-Unis, Chine, Japon, Canada, Australie...) sont déjà dotées d'une capacité de contrôle des investissements directs étrangers (IDE), les Européens ont entrepris de se coordonner pour mieux évaluer les risques que présentent certains IDE dans le cadre du marché unique. À l'heure actuelle, seuls 14 États membres de l'Union européenne (UE)¹ sont dotés de tels mécanismes.

L'accord politique du 20 novembre dernier sur la création du mécanisme européen sera voté au Parlement européen et à la majorité qualifiée au Conseil au printemps 2019. C'est un pas décisif dans la bonne direction. Mais pour mieux réagir, les Européens doivent se doter d'une meilleure capacité d'anticipation des risques que présentent ces IDE avec une réflexion stratégique commune qui doit être portée à l'agenda de la prochaine Commission.

1. Les investissements chinois dans le collimateur

L'Union européenne est la région du monde la plus attractive pour l'IDE et entend le rester. Tous les États membres valorisent l'IDE comme un facteur de compétitivité et de développement économique. Cela, d'autant plus dans un contexte qui, dix ans après la crise financière et économique, est encore largement celui d'une relance économique.

Mais d'une part, il faut distinguer les investissements de création (IDE) et les acquisitions dans un secteur sensible pour la sécurité ou l'ordre public. D'autre part, la cible des investissements mérite un examen particulier lorsque l'investisseur est l'entreprise d'État d'un pays tiers ou sous le contrôle/influence du gouvernement d'un pays tiers. Enfin, la vue d'ensemble des IDE à l'échelle de l'UE permet de mieux saisir la portée à moyen et long terme de chaque acquisition.

Le mécanisme de contrôle qui serait mis en place est non discriminatoire et ce sont déjà les investissements de plusieurs pays tiers qui sont dans le collimateur, y compris pour les risques d'ingérence qu'ils présentent dans les médias et le déroulement des campagnes électorales. Mais c'est l'augmentation des investissements du gouvernement chinois en Europe qui a d'abord motivé la création d'un tel mécanisme.

Non seulement les investissements chinois dans l'UE 28 sont passés de 0,7 milliard d'euros en 2008 à 29,7 milliards d'euros en 2017² ; mais la part des investissements des entreprises d'État sur l'ensemble des investissements chinois dans l'UE ne cesse d'augmenter et est passée en un an, de 2016 à 2017, de 35% à 68%. Par ailleurs, la part des IDE chinois en Europe consacrés aux infrastructures de transport est passée de 20% en 2016 à plus de 51% en 2017³. Ces chiffres sont révélateurs de la dynamique de dévelop-

1. Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Finlande, France, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Royaume-Uni. Trois pays supplémentaires sont en train d'adopter un tel mécanisme : Malte, Suède, République Tchèque.

2. 35 milliards d'euros en 2016.

3. Thilo Hanemann and Mikko Huotari, "Chinese FDI in Europe in 2017: Rapid recovery after initial slowdown, An update by Rhodium Group (RHG) and the Mercator Institute for China Studies (MERICS)", April 2018

pement du projet de la nouvelle Route de la soie (ou BRI⁴) lancé en 2013 par le Président Xi Jinping, avec des investissements massifs dans les infrastructures de transports visant à faciliter la logistique et le commerce entre l'Asie et l'Europe.

2. Focus sur les infrastructures de transports et premiers constats

En partageant les informations sur les IDE réalisés sur leur territoire, les États membres pourront avoir une vue d'ensemble sur tous les secteurs sensibles. Sans attendre la mise en place de cette coordination, nous avons dressé une carte des investissements chinois dans les infrastructures européennes de transports portuaires, ferroviaires et aéroportuaires – qui ont un intérêt stratégique particulier pour le commerce européen et ont fait l'objet, ces dernières années, de rachats

massifs par des investisseurs chinois.

Les ports sont des nœuds particulièrement stratégiques pour la connectivité des personnes et des biens avec le reste du monde et des points d'entrée décisifs pour accéder au Marché unique, en particulier pour le commerce et la distribution d'énergie. A leur rôle dans la logistique des chaînes de valeur s'ajoutent des considérations géopolitiques, tant ils peuvent être amenés à jouer un rôle clé pour un approvisionnement d'urgence ou des opérations militaires⁵.

Cet aperçu en image de la dynamique d'évolution de la BRI en Europe, cinq ans après son lancement, appelle à anticiper plus activement les bénéfices et risques qu'elle présente pour les Européens, et à mettre en place une stratégie coordonnée vis-à-vis de la Chine – que de plus en plus d'acteurs nationaux et communautaires appellent de leurs vœux⁶.

4. Acronyme anglais communément utilisé de la *Belt and Road Initiative*.

5. European Sea Ports Organisation, "EU Ports Welcome Framework on Foreign Investment Screening as Useful Instrument for an Open Investment Environment", Communiqué de presse, 18 janvier 2018

6. Voir l'initiative « *Connecting Europe & Asia: The EU Strategy* » proposée par le Service Européen d'action extérieure (SEAE) en septembre 2018.

FIGURE 1 ■ Investissements chinois dans les grandes infrastructures de transports de l'UE 2004-2018



Source : Institut Jacques Delors, 6 février 2019. Vous pouvez accéder à la version interactive de cette carte en cliquant sur l'image.

Le détail de chaque investissement présenté dans la [version interactive de cette carte](#), dressée à partir des données disponibles depuis 2004, permet de tirer une première série d'observations.

- **Les investissements chinois se portent surtout sur les ports de containers européens.** Ces derniers sont stratégiques pour le commerce UE-Chine, puisqu'en 2016 la voie maritime représente 94 % du commerce UE-Chine en volume et 64% en valeur⁷.
- **Les acquisitions concernent déjà 14 ports de containers européens,** représentant 10% de la capacité européenne de logistique maritime de containers.
- **Les investissements chinois ciblent les ports les plus stratégiques.** Alors qu'en 2016, 74% du tonnage du commerce de biens de l'UE avec les pays tiers est fait par voie maritime, 5 des 10 ports les plus importants pour la logistique du commerce européen (en volume) ont fait l'objet d'investissements chinois : Rotterdam, Anvers, Valence, Pirée, Havre⁸.
- **Il y a une prédominance des entreprises d'État chinoises.** Elles assurent la quasi totalité des investissements chinois dans les ports européens⁹. Pour les aéroports, ces investissements sont soit publics (Heathrow), soit mixtes (Toulouse) ou privés (Frankfort), tandis que la contribution chinoise au financement du projet ferroviaire Budapest-Belgrade est assuré notamment par deux banques publiques, China Exim Bank et China Development Bank.
- **Le gouvernement chinois a une position majoritaire dans 6 des 14 ports dans lesquels il a investi.**
- **La concrétisation de la BRI.** Les entreprises d'État chinoises qui investissent

en Europe sont par ailleurs très impliquées dans l'extension de la BRI sur plusieurs continents.

- **Une intégration stratégique des services de transports maritimes.** L'entreprise d'État chinoise COSCO qui a notamment des participations minoritaires à Rotterdam et Anvers, et majoritaires à Bilbao, Valence, au Pirée et Zeebrugge, fait également partie – avec l'autre entreprise publique chinoise OOIL – du plus puissant consortium maritime mondial *Ocean Alliance* opérant le long de la route commerciale maritime entre l'Europe et l'Asie.
- **La diversification des voies logistiques.** Jusqu'à présent les IDE chinois ont visé plusieurs voies d'accès maritimes depuis la mer Egée jusqu'à la Mer du Nord. Leur ambition se portant actuellement sur l'ouverture des voies maritimes de l'Arctique, l'Europe du Nord pourrait faire l'objet de futurs investissements. Mais les efforts de Pékin pour engager les pays d'Europe de l'Est à contribuer au développement de la BRI préfigurent une diversification des voies commerciales via "le train express Chine-Europe". Ce sont ainsi déjà 12 États membres qui ont signé un protocole d'accord sur la BRI (Grèce et les 11 États membres qui font partie du Forum 16 + 1 avec 5 pays des Balkans).

Alors que cette réalité de la présence chinoise en Europe prend forme dans de multiples autres secteurs, la coordination des Européens pour protéger leurs intérêts stratégiques est tardive. Sans compter que cette inertie a déjà permis à l'activisme du gouvernement chinois de bloquer certaines décisions européennes via le soutien de certains États membres dans lesquels il investit (aujourd'hui sur la protection des droits de l'homme en Chine et les revendications

⁷. Contre respectivement seulement 1% en volume et 2% en valeur pour le ferroviaire, 3% et 6% par voie terrestre, 2% et 28% par voie aérienne – qui est privilégiée pour le fret de haute valeur ajoutée. Jonathan Hillman, "The rise of China-Europe railways", CSIS, 6 mars 2018.

⁸. Shivali Pandya et Simone Tagliapietr, "China strategic investment in Europe: the case of maritime ports", Bruegel, 27 juin 2018.

⁹. On notera que depuis la tentative de fusion de EDF et l'entreprise d'Etat chinoise CGN en 2016, la Commission européenne considère que toutes les entreprises publiques du secteur d'un même pays doivent être considérées comme une seule entité lorsque que les règles de la politique communautaire de concurrence s'appliquent.

chinoises en Mer de Chine¹⁰, demain sur la protection des données ?).

3. Un mécanisme de contrôle encore insuffisant

Tout en préservant la compétence souveraine des États membres d'autoriser ou de refuser ces investissements sur leur territoire national, le mécanisme européen a trois principaux objectifs :

- Renforcer la convergence des critères de contrôle des IDE des États membres ;
- Assurer un échange d'informations entre les États membres et avec la Commission pour créer un système d'alerte commun à partir d'une vue d'ensemble des IDE en Europe ;
- Donner à un autre État membre et/ou à la Commission européenne la possibilité d'émettre un avis sur un IDE qui menacerait la sécurité ou l'ordre public.

Les États membres doivent notifier leur mécanisme de contrôle auprès de la Commission, ainsi que les IDE contrôlés et le bilan annuel de leurs IDE agrégés. Mais les États membres sont seulement invités à se doter d'un mécanisme de contrôle selon des standards minimums (notamment : transparence, non-discrimination vis-à-vis des pays tiers, contrôle judiciaire des décisions). C'est sans doute la principale faiblesse de l'accord politique obtenu en novembre que de n'aboutir qu'à une incitation et non une obligation pour tous les 15 États membres qui n'en n'ont pas, de se doter d'un mécanisme de contrôle.

La Commission ou un État membre pourrait cependant demander des informations additionnelles, encadrées par des critères de confidentialité, si un projet d'IDE qui n'a pas encore fait l'objet d'une contrôle, présente un

risque pour la sécurité ou l'ordre public d'au moins deux États membres ou de l'État demandeur.

Le risque serait évalué de manière large puisqu'il concerne :

- les infrastructures critiques (transport, énergie, défense, eau, santé, communications, médias, traitement et stockage de données, infrastructures spatiales, financières ou électorales, ainsi que les installations sensibles) ;
- les technologies critiques (intelligence artificielle, robotique, semi-conducteurs, technologies à usage civilo-militaire, technologies spatiales ou nucléaires, nano et biotechnologies, technologies quantiques) ;
- La sécurité d'approvisionnement en intrants essentiels ;
- l'accès à l'information sensible - y compris les données personnelles - ou son contrôle.

La Commission sera d'autant plus vigilante sur ces critères que des programmes européens seraient concernés, comme sur les transports (TEN-T). Il faut souligner qu'il sera tenu compte du contexte et des circonstances : selon que l'investisseur étranger soit contrôlé directement ou indirectement (à travers des financements significatifs, y compris des subventions) par le gouvernement d'un pays tiers, et qu'il « vise à développer un projet ou un programme dirigé par le gouvernement d'un pays tiers »¹¹.

Si l'investissement présente un risque, la Commission ou tout membre pourront alors adresser une recommandation à l'État membre concerné pour activer une procédure de contrôle ou sur la procédure en cours. S'il s'agit d'un avis non contraignant, il permettra néanmoins d'engager une concertation avec

¹⁰. En juillet 2016, la Hongrie, la Croatie et la Grèce ont bloqué une déclaration de la Haute représentante pour la politique étrangère et sécurité après la décision de la Cour d'arbitrage de la Haye rejetant les revendications du gouvernement chinois en Mer de Chine. La Grèce a également opposé son veto en juin 2017 à une déclaration de l'UE au Conseil des droits de l'Homme de l'ONU critiquant la Chine.

¹¹. Considérant 13 de l'accord politique sur le mécanisme de contrôle, "Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for screening of foreign direct investments into the European Union (COM(2017)0487 – C8-0309/2017 – 2017/0224(COD))".

le pays concerné. Cette coordination européenne, fondée sur une meilleure prévisibilité juridique et plus de transparence, favoriserait l'échange de bonnes pratiques et d'information sur l'évolution des investissements.

Pour qu'un tel mécanisme soit efficient dans l'évaluation du risque que présenteraient les investissements du gouvernement chinois en Europe, faut-il encore que les Européens aient une stratégie cohérente vis-à-vis de la Chine.

4. Priorités pour la prochaine Commission

Le narratif initial du gouvernement chinois sur la BRI présentait le projet comme "gagnant-gagnant" pour tous les partenaires, puisqu'il faciliterait le commerce entre l'Europe et l'Asie. Les Européens ne pouvaient qu'accueillir favorablement la perspective d'un meilleur accès au marché toujours plus prometteur d'une classe moyenne asiatique en pleine expansion et dont le pouvoir d'achat ne cesse d'augmenter. Mais les modalités de mise en œuvre de cette connectivité impulsée depuis Pékin avec un amarrage progressif de la Chine sur les côtés européennes suscitent déjà des questions. Alors que les États-Unis ont limité les IDE dans leurs ports après notamment le blocage en 2006 d'un investissement des Emirats Arabes Unis dans six ports et viennent encore de renforcer en 2018 leur capacité de contrôle des IDE (FINSA Act en 2007 et FIRMMA Act en 2018), les Européens sont appelés à faire preuve de plus d'anticipation stratégique.

- Quel sera l'impact à long terme du contrôle croissant du gouvernement chinois sur les infrastructures portuaires européennes ? Faut-il craindre des distorsions pour le commerce européen ? La réduction des coûts logistiques que visent les investissements chinois une fois les acquisitions réalisées peuvent-elles conduire à renforcer l'attrac-

tivité de ces ports et à détourner les flux commerciaux à leur profits ? Ces ports peuvent-ils faciliter le commerce illicite, alors que l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) évoque déjà des distorsions dans le port du Pirée¹² ? Qu'en est-il de la capacité des États membres à assurer les contrôles douaniers dans ces ports voués à accueillir un volume croissant de marchandises ? Alors que des navires de défense chinois se sont déjà rendus au Pirée, pourrait-on voir se développer un usage militaire, jusqu'à présent improbable, des infrastructures portuaires européennes dans lesquels le gouvernement chinois a acquis une position majoritaire ?

- Par ailleurs, ces investissements des entreprises d'État chinoises en Europe ne font qu'illustrer les distorsions commerciales chinoises que tentent de contrer les Européens dans leurs négociations bilatérales d'un accord d'investissement et dans le cadre d'un renforcement des règles multilatérales de l'OMC¹³. Il s'agit d'abord de l'absence de réciprocité dans l'ouverture des marchés, puisque la Chine n'offre pas aux IDE le même accès à son marché que les Européens – en particulier aux infrastructures. Il s'agit également de l'opacité des financements chinois et du défaut de notification après de l'OMC des subventions dont bénéficient les entreprises d'État qui échappent donc aux règles anti-subventions de l'OMC. Or il faut une forte convergence des États membres pour peser auprès du gouvernement chinois et obtenir cette réciprocité ; alors qu'en privilégiant les bénéficiaires à court terme contre les intérêts que représentent certains IDE chinois à long terme, certains États membres s'exposent à des pressions du gouvernement chinois qui peuvent conduire à bloquer des décisions au niveau communautaire.

¹². Cela concernerait le détournement vers le Pirée des importations chinoises qui étaient parvenues à accéder au Marché unique via le Royaume-Uni sans verser les droits de douanes qui correspondent. Francesco Guarascio, "EU warns UK-centered China import scam may shift to Europe's 'Silk Road'", *Reuters*, 6 juin 2018.

¹³. Elvire Fabry et Erik Tate, « Sauver l'organe d'appel de l'OMC ou revenir au Far West commercial », Policy paper n°225, Institut Jacques Delors, 30 mai 2018.

- Enfin, il faut s'efforcer de décrypter les intentions chinoises et la portée géoéconomique de long terme d'une BRI qui s'étend déjà sur plusieurs continents, en commençant par veiller à ne pas s'exposer à une transformation non maîtrisée des échanges commerciaux bilatéraux avec la Chine. Quel nouveau type d'interdépendance la diversification des voies logistiques (trains express ou ouverture de la voie maritime par l'Arctique) peut-elle favoriser ? Sans davantage de réciprocité dans l'ouverture des marchés européens et chinois, cette connectivité accrue ne risque-t-elle pas de servir en priorité les intérêts chinois ?

Le mécanisme de contrôle des IDE sera une pièce clé du dispositif que les Européens doivent activement mettre en place pour protéger leurs intérêts stratégiques. Le contrôle des IDE en Europe doit cependant être étroitement

coordonné à d'autres politiques européennes. Il ne peut notamment être dissocié de l'enjeu des IDE européens dans les pays tiers. Cela appelle à intégrer davantage des enjeux économiques et politiques dans la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et à se doter d'une organisation adéquate au sein de la Commission, et entre le Service européen d'action extérieure (SEAE) et la Commission. Cette cohérence des politiques et instruments européens est plus que jamais nécessaire vis-à-vis de la Chine. Elle justifierait un aménagement de la politique européenne de la concurrence qui permette de créer des grands champions européens du type d'Airbus. Elle devrait aussi viser à élaborer une stratégie européenne claire à l'égard de la BRI qui permette de contrer les distorsions commerciales du capitalisme d'État chinois et de garder la maîtrise d'une connectivité accrue entre l'Europe et la Chine.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors