

PROTÉGER SANS PROTECTIONNISME ?

Elvire Fabry | *chercheur senior, Institut Jacques Delors*

Le 10 mai 2017, dans la lignée du Livre Blanc sur l'avenir de l'Union européenne, la Commission européenne a publié sa proposition pour « Maîtriser la mondialisation ». Ce « document de réflexion » vise à amorcer un débat avec les États membres sur la façon d'aborder les défis liés aux mutations de l'interdépendance économique mondiale.

1. Conforter le consensus européen sur la politique commerciale et d'investissement

Forte de l'attractivité de son marché intérieur, l'Union européenne poursuit une stratégie offensive de négociations d'accords de commerce et d'investissement pour assurer sa position de première puissance commerciale mondiale et de premier investisseur mondial. La Commission européenne, on le sait, a entrepris d'accélérer les négociations bilatérales avec le Japon, le Mexique, le Mercosur et ailleurs dans le monde, y compris en matière d'investissement avec la Chine. Il s'agit d'occuper à moyen terme la place que le retrait des États-Unis du Partenariat Trans-Pacifique (TPP) et la réorientation protectionniste engagée par Donald Trump, laisserait vacante, y compris sur le terrain de la régulation du commerce mondial, alors que la concurrence chinoise se renforce.

L'ambition de Bruxelles est double. D'une part, assurer un meilleur accès aux marchés des pays tiers alors que l'appétit de consommation des classes moyennes des économies émergentes offre des opportunités pour les entreprises exportatrices européennes ; tout en s'assurant que certains secteurs ne soient pas pénalisés par cette ouverture et qu'une partie des Européens ne soit pas reléguée en périphérie de cet engagement dans la mondialisation. D'autre part, il s'agit de promouvoir des règles internationales équitables d'échange commercial et d'investissement pour défendre les intérêts européens et favoriser la promotion de normes européennes exigeantes sur la scène internationale.

Les propositions de la Commission européenne visent à répondre aux critiques selon lesquelles la politique européenne d'ouverture, en l'absence de réciprocité suffisante dans les pays tiers (que ce soit en matière d'ouverture des marchés publics, de subventions, de dumping social ou environnemental, lutte contre la corruption, etc.), expose les intérêts européens à une concurrence déloyale alors même que les mesures protectionnistes, selon certains, se renforcent à travers le monde, y compris au sein des pays du G20.

Les axes de réflexion que présente la Commission européenne sont nombreux. Mais comment rendre audible auprès des citoyens européens un changement de paradigme qui viserait à protéger sans

protectionnisme ? Assurer le consensus nécessaire à la conduite d'une politique offensive en matière de commerce et d'investissement implique la mise en place de mesures qui illustrent la capacité de l'Union européenne à protéger en même temps qu'elle expose ses acteurs économiques à plus de concurrence. S'il est une initiative qui pourrait incarner ce changement de narratif auprès des citoyens européens, c'est bien celle du contrôle des investissements étrangers qui ciblent des secteurs stratégiques européens. L'enjeu est d'autant plus pressant dans le cas de la Chine qu'en l'absence de disciplines multilatérales en matière d'investissement, seule la voie bilatérale est disponible.

2. Préserver les secteurs stratégiques des investissements étrangers

À l'initiative du nouveau président français, Emmanuel Macron, le Conseil européen des 22 et 23 juin 2017 a demandé à la Commission européenne d'étudier cette question. Certes, les investissements étrangers que reçoivent les États membres sont encore largement intra-européens. Certes, le premier investisseur étranger dans l'UE demeure les États-Unis (qui représentent en 2015, 41% des stocks européens d'investissements directs venant de pays tiers). Certes, le stock d'investissements directs chinois en Europe est encore limité (2% en 2015), mais leur forte augmentation (plus 90% entre 2015 et 2016) attire l'attention sur les cibles de ces rachats. Les réserves d'investissement public chinois (40% du PIB) associées à la multiplication de rachats d'actifs stratégiques européens qui ont eu lieu ces dernières années (port du Pirée par l'armateur chinois Cosco, réseau de distribution électrique portugais par l'entreprise chinoise State Grid, 49,9% de l'aéroport de Toulouse par le Chinois Casil Europe, ...) exigent plus d'anticipation des risques encourus à moyen terme avec la perte de contrôle dans des secteurs stratégiques liés, ou non, à la sécurité nationale (énergie, télécommunications, transport, approvisionnement en eau et secteur de la santé, ressources naturelles...).

Le manque de transparence des montages financiers des investissements chinois et la difficile traçabilité

des subventions publiques chinoises auquel s'ajoute un manque d'échange d'information entre Européens ne permet d'assurer ni une veille économique sur l'ensemble de l'UE, ni une anticipation correcte de l'offensive d'investissement chinois en Europe.

Par ailleurs, l'asymétrie de l'ouverture de la Chine aux investissements directs européens par rapport aux conditions que propose l'Union européenne est au cœur des préoccupations des négociations bilatérales en cours. En Chine, les investissements étrangers sont soumis à un double filtre. Le premier permet 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. Le second consiste à vérifier si l'investissement ne vise pas un secteur qui est prohibé ou restreint conformément à une liste établie en fonction des objectifs de la politique économique chinoise.

Tous les États membres de l'UE souhaitent maintenir l'attractivité des marchés européens pour les investissements étrangers, nécessaires au dynamisme économique. Cependant, dans certains cas, la priorité accordée à des intérêts économiques de court terme peut exposer non seulement un État membre mais l'ensemble de l'Union européenne à des risques sécuritaires, si la prise de contrôle d'infrastructures stratégiques se fait au profit d'un pays tiers qui devait s'avérer hostile.

3. Une protection proportionnée

On notera que, bien qu'elle soit sujette à interprétation, une clause de sécurité nationale inscrite dans l'article XXI des accords du GATT permet de limiter certains échanges commerciaux sans que cela ne relève du protectionnisme.

Dans la lignée du contrôle mis en place aux États Unis par le CFIUS (*Committee of Foreign Investment in the United States* créé en 1975), plusieurs États membres de l'UE ont par ailleurs déjà mis en place des systèmes permettant de contrôler que les investissements étrangers ne concernent pas des secteurs stratégiques (Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Finlande, France, Italie, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie et Royaume-Uni). Mais ces systèmes présentent des définitions très

variables des secteurs dits stratégiques (inspirées de l'article 65 TFUE faisant référence à « l'ordre public ou la sécurité publique » et de l'article 346 mentionnant les « intérêts essentiels de la sécurité » d'un État membre), du seuil du niveau d'investissement à partir duquel les contrôles peuvent être activés (33% en France, 25% en Allemagne), comme des procédures de contrôle (avant que l'investissement soit conclu en France, après en Allemagne) et d'organisation institutionnelle de ces contrôles.

Au regard des disparités qui existent entre les États membres, il faut souhaiter que la Commission européenne se saisisse sans tarder de cet enjeu pour présenter une proposition adéquate. Le premier défi sera d'abord idéologique. Il s'agira de garantir la compétence souveraine des États membres de prendre la décision d'interdire ou de conditionner un investissement étranger, mais surtout de bâtir le narratif qui démontre que cette forme de protection ne conduit ni à des formes indirectes de protectionnisme, ni à l'adoption de mesures protectionnistes sur d'autres enjeux.

Il s'agit ensuite de trouver une réponse proportionnée qui permette d'harmoniser les capacités de contrôle des investissements étrangers par les États membres et de favoriser une veille stratégique européenne. La Commission européenne pourrait proposer que chaque État membre désigne une autorité nationale compétente pour le contrôle des investissements étrangers dont les procédures seraient harmonisées avec celle des autres États membres. L'adoption d'une réglementation qui permette de disposer d'une définition commune des intérêts de sécurité nationale pourrait par ailleurs s'inspirer de la directive de 2008 sur les infrastructures européennes critiques (ECI) et de celle de 2016 sur la sécurité des réseaux et des systèmes d'information (NIS). Enfin, un mécanisme d'échanges d'information entre Européens permettrait de mettre en place une veille stratégique à l'échelle de l'Union.

Alors que l'Union européenne renforce ses instruments anti-dumping, cette capacité de contrôle serait emblématique d'un engagement des responsables politiques européens à poursuivre une politique commerciale et d'investissement offensive qui sert les intérêts de l'ensemble des citoyens européens. Cette volonté de « maîtriser la mondialisation » par une protection proportionnée contribuerait d'autant à désamorcer en Europe la tentation du protectionnisme.

Directeur de la publication : Yves Bertoncini • 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