

LES ENJEUX GÉOPOLITIQUES DU CONTRÔLE DES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS



*par Maxime Lefebvre¹,
Diplomate, ancien ambassadeur,
professeur affilié à l'ESCP*

*Numéro spécial conçu, préparé et réalisé par Marina Guérassimova et
les Professeurs David Chekroun, Gilles Pillet (ESCP Business School)*

Depuis le début de ce siècle, le monde est revenu dans des eaux troubles. L'Afghanistan, l'Irak, la Libye, la Syrie, ont été mis à feu et à sang. La relation entre la Russie et les pays occidentaux n'a cessé de se dégrader au point d'aboutir à un conflit majeur autour de l'Ukraine à partir de 2014, qui a occasionné une batterie de sanctions occidentales contre Moscou et un début d'escalade militaire. Les Etats-Unis et la Chine sont entrés dans une bataille majeure pour la suprématie mondiale, qualifiée de « piège de Thucydide » par le politologue américain Graham Allison². Les dépenses militaires sont partout à la hausse. Une nouvelle guerre froide menace.

Ce basculement géopolitique met fin à une période de « mondialisation heureuse » qui aurait traduit et favorisé en même temps la « fin de l'histoire » dont rêvait Francis Fukuyama au sortir de la guerre froide. Il a été plutôt accéléré par la pandémie de COVID-19, dans la mesure où cette crise sanitaire a mis l'accent sur l'importance stratégique de la santé publique (par exemple pour la pro-

duction de médicaments, de matériels médicaux et de vaccins) et remis l'Etat et le contrôle des frontières au centre du jeu économique, sanitaire et politique.

La mondialisation repose notamment sur la liberté des mouvements de capitaux, qui était déjà grande durant les décennies de la première mondialisation qui ont précédé la Première guerre mondiale (les actifs placés à l'étranger représentaient 20 % du PIB mondial en 1914). Dans l'Union européenne, elle est établie par l'article 63 du TFUE (ex-traité de Rome) et elle est d'application à la fois au sein du marché unique et à l'égard des pays tiers. Cette liberté est-elle désormais menacée ?

Le contrôle des investissements comme enjeu de sécurité nationale

Les tensions géopolitiques affectent d'abord les investissements dans les pays en crise, ou dans les pays placés sous sanctions comme la Russie ou l'Iran. Dans le sens inverse, c'est-à-dire les investissements vers l'Europe, elles con-

¹ Diplomate, ancien ambassadeur, professeur affilié à l'ESCP, auteur de *La politique étrangère européenne* (« Que sais-je ? », 2016) et *La politique étrangère de la France* (« Que sais-je ? », 2019). Les propos de cet article sont tenus à titre personnel.

² Graham Allison, *Vers la guerre. L'Amérique et la Chine dans le piège de Thucydide*, Odile Jacob, 2019.

cernent surtout les capacités financières et technologiques de la Chine. La Chine est déjà la deuxième économie mondiale, la première en parité de pouvoir d'achat depuis 2014. Elle a lancé en 2013 le projet des « nouvelles routes de la soie » (*One Belt One Road*) visant à développer les routes commerciales terrestres et maritimes avec l'Afrique, le Moyen-Orient et l'Europe. Elle a aussi lancé le format « 17 + 1 » visant à accroître son emprise sur les pays d'Europe centrale, orientale et balkanique. L'avance prise dans la 5G par Huawei ou le rachat du port grec du Pirée ou du fabricant allemand de robots Kuka (2016) ont fait prendre conscience de la nécessité de contrôler les investissements stratégiques chinois. La Chine a d'ailleurs été qualifiée par la Commission européenne, dans une communication de 2019, utilisant des termes qui n'ont pas de précédent, de « partenaire de négociation, concurrent économique et *rival systémique* ».

Au sein de l'Union européenne, le contrôle des investissements constitue l'exception et reste assuré sur une base essentiellement nationale. En France, il repose sur une procédure d'autorisation préalable qui concerne soit les investissements touchant à la sécurité publique et à la défense, c'est-à-dire le cœur de la souveraineté nationale qui échappe aux lois du marché intérieur, soit des secteurs plus larges mais uniquement pour les investissements provenant d'Etats tiers à l'UE (décret Montebourg de 2014 complété par des décrets subséquents).

L'objet de ces procédures, qui existent dans tous les grands pays développés, est double : à la fois empêcher la prise de contrôle « prédatrice » d'entreprises ou de technologies sensibles par des acteurs étrangers, et permettre à l'Etat de négocier éventuellement des contreparties avec des investisseurs lorsque ceux-ci seraient tentés de « délocaliser ». Environ 20 % des projets d'investissements en France seraient soumis à ces autorisations préalables. Ces procédures ne visent pas que la Chine, qui représente à peine 4 % des investissements étrangers en France (au même niveau que la Belgique). Le gouvernement français a ainsi pour la première fois bloqué à la fin 2020 le rachat par les Etats-Unis d'une entreprise spécialisée dans l'optique de défense (Photonis/Teledyne).

Le rôle croissant de l'Union européenne dans la réglementation des investissements

Si le contrôle des investissements étrangers, notamment vis-à-vis des Etats tiers à l'UE, reste une prérogative nationale, cette question a commencé à prendre une dimension véritablement européenne. En 2017, la Commission a proposé un règlement sur la surveillance des investissements stratégiques (on parle de « screening » ou de

filtrage), qui a été adopté en 2019. C'est un mécanisme encore léger : les Etats membres doivent informer la Commission de leurs mécanismes nationaux de contrôle, notifier les projets d'investissements étrangers soumis à ces contrôles, ce qui permet aux autres Etats membres de réagir éventuellement, et la Commission peut même donner un avis négatif (mais non contraignant pour les Etats membres) si elle juge que ces projets portent atteinte à un intérêt de l'Union pour des raisons de sécurité ou d'ordre public.

L'enjeu à présent est de pouvoir passer à une étape plus contraignante avec un véritable contrôle européen des investissements stratégiques, qui irait au-delà de ce mécanisme de surveillance, des listes européennes d'actifs stratégiques et de technologies critiques à protéger, et un possible mécanisme européen de blocage sur recommandation de la Commission européenne. Ce serait le deuxième étage de la fusée et ce serait une contrepartie logique du fait que les investissements étrangers font désormais partie des compétences de l'Union. Depuis le traité de Lisbonne (art. 207 TFUE), ils sont en effet couverts par la politique commerciale commune, et les traités bilatéraux d'investissements des Etats membres ont vocation à disparaître. C'est ainsi que l'Union a conclu un accord économique et commercial très ambitieux avec le Canada (le CETA) régissant également les investissements, avec un mécanisme d'arbitrage spécifique pour régler les différends qui pourrait préfigurer une Cour multilatérale des investissements dans le cadre des Nations Unies. Et qu'elle a conclu plus récemment un accord spécifique avec la Chine sur les investissements à la fin 2020 incluant lui aussi un mécanisme de règlement des différends. La Commission européenne entend aussi proposer un instrument pour réagir aux distorsions de concurrence créées par les subventions étrangères sur le marché intérieur, y compris dans des projets d'investissements.

Bien sûr, nous resterons très loin d'un contrôle européen harmonisé, de même qu'il n'y a pas en Europe de politique complètement harmonisée des exportations d'armements, seulement un « code de conduite » permettant d'échanger les informations et de s'accorder sur des critères communs. Cela tient au fait que les prérogatives liées à l'ordre public, à la sécurité publique, à la défense, demeurent et demeureront aux mains des Etats, premiers responsables de leur sécurité.

Bien sûr aussi, la problématique des investissements étrangers ne saurait se réduire à leur contrôle. L'accueil des investissements étrangers est un élément capital de la prospérité et de l'attractivité de l'Union européenne et de

ses Etats membres. L'UE reste la première zone d'investissements directs étrangers dans le monde (en comptabilisant les investissements intra-européens), et la France, qui occupe le premier rang dans l'UE, a fait beaucoup d'efforts, à juste titre, pour améliorer son attractivité, comme en témoigne le lancement des sommets « Choose France » en 2018 avec les dirigeants des grands groupes mondiaux, accueillis au château de Versailles par le président de la République. Les accords d'investissements négociés par l'Union européenne ont notamment pour ambition d'assurer des conditions de réciprocité, de transparence et de sécurité juridique avec les Etats tiers. Il est bon cependant que l'Europe change son regard sur les investissements, ne les traite plus uniquement sur le fondement d'une croyance un peu naïve dans les bienfaits de l'ouverture, de la mondialisation et du libre-échange, mais prenne aussi en compte le besoin de sécurité et de protection des peuples européens.

En vérité, ce qui se profile dans ce dossier sur le contrôle des investissements étrangers, c'est l'affirmation progressive de l'autonomie stratégique européenne. Le concept, d'imprégnation française, a son origine dans la préservation des capacités nationales de défense, mais a pris désormais dans le contexte européen une signification plus ample qui a été explicitée dans de nombreux textes, particulièrement durant la pandémie de COVID-19. L'autonomie stratégique n'est ni l'autarcie ni le protectionnisme, on parle d'ailleurs d'« autonomie stratégique ouverte ». Elle signifie que l'Union européenne entend penser en termes stratégiques, se donner la volonté et les moyens d'agir dans les relations internationales, protéger et développer ses technologies et ses capacités critiques. La surveillance et le contrôle des investissements en font partie, au même titre que le développement de la politique industrielle et technologique européenne, des grands projets structurants (par exemple dans le spatial), et de la consolidation de l'Europe de la défense.