

Compte-rendu du déjeuner avec Xavier Coget, Membre de cabinet du Vice-président Katainen

28 février 2018

Le 28 février, les membres du Cercle des Réseaux Européens ont rencontré Xavier Coget, membre de cabinet du Vice-président Jyrki Katainen. Le déjeuner a été l'occasion d'échanger sur la proposition de la Commission d'établir un cadre européen de filtrage des investissements étrangers.

CONTEXTE ET CONTENU DE LA PROPOSITION

Contexte de la proposition

La Commission européenne a présenté **en septembre dernier une initiative visant à établir un cadre européen pour le contrôle des investissements étrangers.**

Cette initiative visait à répondre à trois exigences : d'une part **répondre à une demande de longue date de la France et de l'Allemagne**, d'autre part **répondre aux objectifs politiques de la Commission de développer les investissements en Europe**, et enfin, de **mettre fin à la pression de certains Etats membres d'encadrer le sujet.**

Les principales cibles de cette proposition sont **certaines investissements dits « prédateurs » provenant de la Chine.** La Chine, qui est désormais devenue un exportateur net d'investissements, se concentrait auparavant sur les investissements relatifs aux matières premières agricoles et minérales. Cependant, les investissements chinois se concentrent désormais sur des secteurs à haute valeur ajoutée, à l'image de **l'innovation** avec l'acquisition de PME et sociétés innovantes, ainsi que dans la **finance** avec l'acquisition de banques. De grands champions chinois se déploient par exemple en matière d'intelligence artificielle.

La volonté de contrôler les investissements étrangers n'est pas nouvelle : Michel Barnier, lorsqu'il était commissaire, soutenait déjà une telle initiative. S'agissant d'un sujet délicat marqué par des positions très différentes selon les Etats membres, le contexte politique de l'époque n'était pas favorable à l'élaboration d'un cadre européen permettant ce contrôle.

La proposition actuelle de la Commission a donc été conçue afin d'être acceptable par l'ensemble des Etats membres et qu'elle ait une chance réaliste d'être adoptée par les institutions.

Fonds de la proposition

La proposition de la Commission répond à deux exigences : **l'équilibre afin d'établir un consensus avec les Etats membres, et les contraintes engendrées par les engagements de l'UE à l'OMC.**

Ces engagements **garantissent une ouverture aux investissements étrangers jusqu'à un certain point.** En effet, le General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) permet d'opposer des restrictions aux investissements étrangers seulement si ces derniers **menacent l'ordre public ou la sécurité nationale.** Il est donc impossible d'empêcher un investissement étranger par un simple argument économique.

La proposition de la Commission ne **définit pas la sécurité nationale**, mais rappelle qu'il s'agit de la base juridique permettant de limiter un investissement étranger afin de laisser les Etats membres seuls juges de la portée de cette notion pour eux. La proposition liste cependant quelques exemples de secteurs qui pourraient être considérés comme à risque, à l'image des infrastructures dans le domaine de l'énergie (l'approvisionnement énergétique est un vecteur de sécurité pour

les Etats), les transports (revêtant un intérêt particulier dans le domaine de la défense), l'information, ou encore les technologies clés. La proposition ne dresse pas une liste exhaustive, mais illustre plutôt la base juridique. **Le risque d'atteinte à des projets ou programmes présentant un intérêt pour l'Union peut également être un facteur de filtrage des investissements étrangers.** En l'état, la proposition liste sept programmes :

- la radionavigation par satellite
- Galileo
- Copernicus
- le programme Horizon 2020
- les réseaux transeuropéens de transport, d'énergie et de télécommunications

Le mécanisme proposé oblige les Etats membres **ayant déjà mis en place un dispositif de contrôle des investissements à notifier** à l'ensemble **des autres Etats membres, ainsi qu'à la Commission**, les investissements étrangers qui visent leur territoire. Cette notification est alors soumise à **commentaire**, ce qui permettra de signaler si un investissement particulier menace la sécurité nationale, ou les politiques publiques, d'un Etat membre. **Cependant, l'Etat membre hôte de l'investissement dispose du dernier mot** quant à l'attitude à adopter face à un investissement ayant suscité une telle réaction. **Il en est de même pour la Commission qui pourra signaler si un investissement est susceptible de porter atteinte à des projets ou programmes présentant un intérêt pour l'Union.**

A ce jour, **13 Etats membres** ont mis en place des dispositifs de contrôle dont la portée, le champ et les modalités sont très divers. Les Etats membres ne disposant pas d'un tel dispositif devront fournir un rapport statistique annuel qui sera lui aussi soumis à commentaire, et devront tenir le plus grand compte de ces retours dans le cadre de leur politique générale.

Calendrier des prochaines échéances

La Commission souhaiterait que, dans l'idéal, cette proposition **soit formellement adoptée avant la fin de l'actuelle mandature.**

Par ailleurs, **un groupe de travail composé d'experts de chaque Etat membre commencera à se réunir dès mars pour** échanger sur les différentes lois et définitions nationales, ainsi que sur les différentes pratiques. Ce groupe a pour vocation de construire une compréhension commune, ainsi qu'un débat qui viendra nourrir les discussions interinstitutionnelles. L'objectif recherché par ce groupe à long terme sera d'initier une certaine **convergence des règles et pratiques.**

Enfin, **une étude sur les investissements étrangers sera effectuée d'ici la fin d'année** pour obtenir davantage d'informations sur la situation de ces opérations sur le territoire européen.

ENJEUX ET PROBLEMATIQUES DU CONTROLE DES INVESTISSEMENTS ETRANGERS

Freins liés au manque de réciprocité

La Chine n'est pas ouverte aux investissements européens car elle se protège en fermant ses marchés. Ceci provoque une inégalité économique envers les acteurs européens qui ne peuvent protéger leurs marchés de la même façon, empêchant donc toute réciprocité dans les relations économiques.

L'origine de ce déséquilibre provient du GATT qui empêche l'Union européenne en raison de ses engagements signés, de fermer ses marchés par le biais de mesures protectionnistes. **L'OMC n'oblige pas chaque Etat parti à s'ouvrir aux autres de la même façon. Renégocier le GATT est par ailleurs actuellement politiquement impossible.**

Cependant, si la proposition est adoptée telle quelle, le futur cadre de filtrage des investissements **permettra aux Etats membres le souhaitant de définir largement ce qu'est la sécurité nationale pour leur territoire. Cela permettra alors d'élargir le champ des investissements qu'ils pourraient contester.**

L'initiative est désormais dans le camp du Conseil qui doit statuer sur cette proposition. Certains Etats membres sont très attachés à ce principe de réciprocité concernant l'ouverture des marchés. Beaucoup de travail a récemment été réalisé autour de « l'Europe qui protège ». Les Etats membres les plus libéraux attendent désormais un travail similaire pour développer le commerce avec les accords de libre-échange. Il est possible que, si de nouveaux accords commerciaux ambitieux sont conclus dans les prochains mois, les Etats membres les plus libéraux soient plus enclins à assouplir leur position à l'égard de la proposition de la Commission.

Les Etats membres ne disposant pas d'un dispositif de filtrage

La proposition de la Commission atteindra sa pleine efficacité seulement quand tous les Etats membres se seront dotés d'un dispositif de contrôle des investissements étrangers. En effet, le rapport statistique annuel ne permettra qu'un contrôle très partiel.

Il est important de préserver l'équilibre actuel de la proposition de la Commission (sans obligation pour les Etats membres d'adopter un dispositif particulier) afin qu'elle soit adoptée. Par la suite, **dans le cadre du groupe de travail évoqué précédemment, les Etats membres ayant mis en place un dispositif de contrôle pourront faire œuvre de pédagogie afin de convaincre les autres Etats membres de la nécessité de se doter d'un tel outil.** Une conscience politique émergera très probablement sur cette question.

Le risque de contournement du cadre proposé

Certains Etats membres attirent les investisseurs en leur offrant des passeports. Une fois ces passeports en poche, les investisseurs étrangers basant leur activité en Europe ne subissent plus de contrôle lors de leurs investissements.

La proposition de la Commission anticipe ce genre de contournement où un investisseur étranger utiliserait les règles du marché intérieur (libre circulation des capitaux) pour contourner le cadre européen de filtrage des investissements étrangers, et donc éviter la création de toute coquille vide sur le territoire européen. **Cependant, une forte charge de la preuve sera demandée aux Etats membres sur cette question.**

L'interventionnisme chinois

Les entreprises fonctionnant le mieux en Chine ne sont pas les entreprises d'Etat, mais bien les entreprises privées.

L'Union européenne ne subventionnera pas, ou n'acceptera qu'un Etat membre subventionne une entreprise pour en faire un « champion ». Cependant, un dialogue est actuellement engagé avec l'industrie pour identifier certains secteurs ou certaines initiatives à forte valeur ajoutée, afin de créer un cadre favorable pour accompagner leur développement à l'échelle européenne (à l'image de l'initiative sur les batteries de Maros Sefcovic).

L'investissement dans les infrastructures stratégiques

La Chine a investi dans différentes infrastructures. En Grèce, le port de Pirée a été acquis par un investisseur chinois lorsque le pays subissait la crise de plein fouet, sauvant par la même occasion un grand nombre d'emplois et d'activités. Il aurait été impossible de refuser l'investissement à l'époque en regard de ces conditions. Aujourd'hui, ce port fait partie intégrante de la stratégie commerciale de la Chine.

Cependant, tous ces investissements ne sont pas prédateurs et permettent d'enrichir et de redynamiser certaines régions dans le besoin. Il faut donc éviter toute mesure protectionniste trop forte pour ne pas manquer des occasions de dynamiser le tissu économique d'une région.

Les prêts à faible taux des banques chinoises

Les plus grosses banques chinoises sont fortement influencées par le gouvernement qui place ses représentants dans les conseils d'administration de ces structures. Ainsi, les banques chinoises, qui n'ont pas été touchées par la crise économique de 2008 du fait de l'absence de régulation de marché sur le territoire chinois, peuvent prêter à un taux plus bas que d'autres.

Il n'existe aujourd'hui aucun instrument international défensif permettant de contrer ces prêts à taux très bas.

L'accès aux données

La General Data Protection Regulation (GDPR) oblige les Etats membres à établir des règles instaurant des critères communs de protection des données. Dans un même temps, la libre circulation des données au sein du Marché intérieur est actuellement discutée afin de mettre en place un grand espace numérique commun.

En ce qui concerne le partage de données avec les autres pays, **seuls le Japon et les Etats Unis bénéficient d'un accord d'équivalence avec l'UE**. Ces accords permettent de considérer que la législation encadrant la protection des données de ces pays est équivalente à la réglementation européenne. **Ainsi, une fois la proposition de la Commission adoptée, et utilisée à bon escient, les échanges de données ne s'organiseront plus que par ce type d'accord.**

Développer et protéger l'économie digitale européenne signifie également en avoir une vision globale, avec un cadre réglementaire cohérent. Or, ce cadre n'existe pas à l'heure actuelle. Il est nécessaire d'adopter une stratégie à long terme pour que cela fonctionne et la question de la réciprocité n'en est qu'un segment.
