

---

**PUBLIC POLICY MASTER THESIS**

---

Avril 2021

# **Contrôle des investissements chinois dans l'Union européenne**

La fin de la naïveté, ou comment a émergé un  
mécanisme européen de filtrage des investissements  
directs étrangers

**Clément Bacchi**

Mémoire dirigé par Hugo Meijer  
Second membre du jury : Maxime Morand

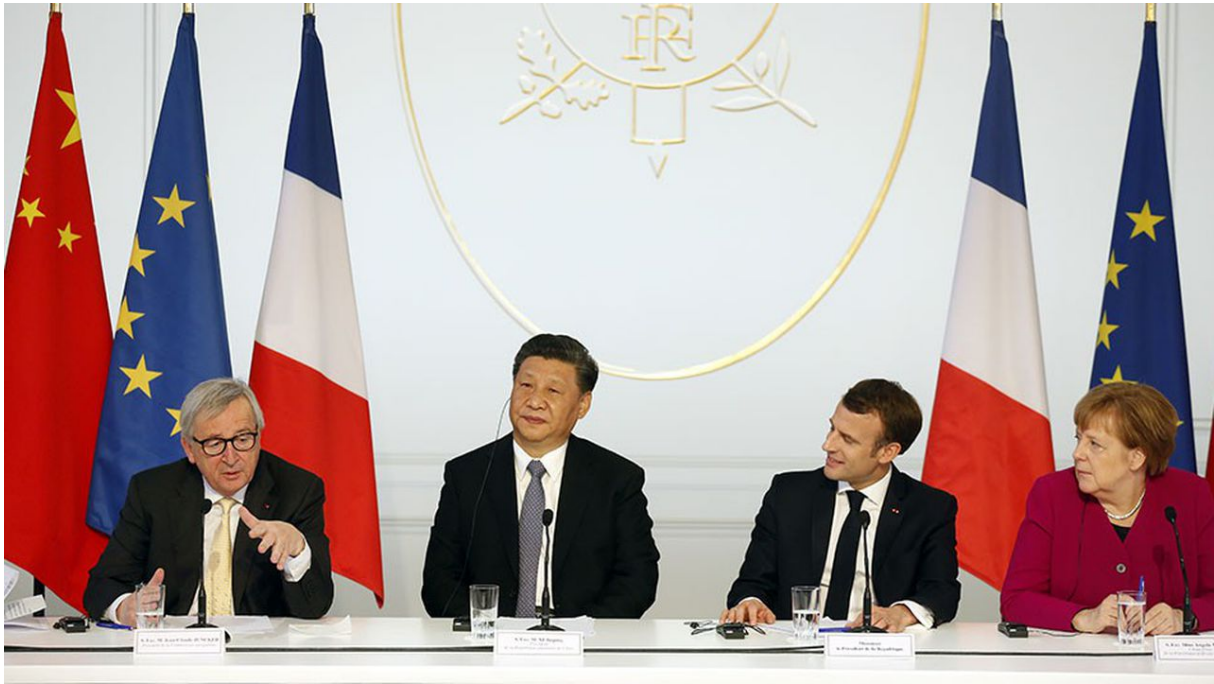
Master Politiques publiques  
Spécialité Administration publique

## **Résumé**

Alors qu'en octobre 2020 entrait en application le règlement européen établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, le présent mémoire tente d'expliquer, s'appuyant sur des entretiens avec plusieurs décideurs européens, comment et pourquoi émerge une telle législation dans un des espaces économiques les plus ouverts au monde. Nous verrons que cette variation dans le degré d'ouverture de l'UE aux investissements étrangers peut être expliquée en large partie par la nouvelle politique d'investissement chinoise à dimension géostratégique et industrielle, initiée au milieu des années 2010. Avec les *Nouvelles routes de la Soie* et le *Plan Made in China 2025*, les acquisitions chinoises d'entreprises stratégiques européennes vont se multiplier, au point que l'enjeu soit inscrit à l'agenda européen, notamment grâce à une dynamique franco-allemande. Un pas décisif vers une plus grande souveraineté européenne est alors franchi, le règlement 2019/452 établissant un nouveau cadre européen de filtrage des IDE et un mécanisme de coopération entre les États membres et la Commission.

## **Mots clés**

Investissements, Filtrage, UE, Chine, France, Allemagne



*Rencontre à l'Élysée entre Jean-Claude Juncker, Xi Jinping, Emmanuel Macron et Angela Merkel, mars 2019  
(photo : Thibault Camus)*

Je tiens en premier lieu à remercier mon Directeur de mémoire Hugo Meijer, pour ses conseils précieux, la qualité de nos échanges et sa grande disponibilité tout au long du semestre. Un grand merci également à Maxime Morand d'avoir bien voulu rejoindre le jury, pour sa disponibilité et pour m'avoir donné envie de m'intéresser aux questions de souveraineté à travers son cours donné à Sciences Po. Enfin, je souhaiterais remercier l'équipe de l'École d'Affaires publiques de Sciences Po pour son accompagnement durant la rédaction de ce mémoire.

Un immense merci à l'ensemble de mes interlocuteurs, de Paris, Bruxelles, Berlin ou Pékin, ayant accepté de m'accorder un peu de leur temps afin que nous discussions du filtrage des investissements étrangers à l'occasion de discussions passionnantes.

Merci à ma famille, pour son soutien inconditionnel pendant la rédaction de ce mémoire et durant toute ma scolarité à Sciences Po. Merci à mes amis, à ceux qui auront relu ce mémoire, ou y auront contribué en me faisant profiter de leurs talents de traducteur ou statisticien.

\*

## Table des matières

Quels sont les principaux apports de cette recherche ? .....	1
<b>Introduction .....</b>	<b>2</b>
<i>A. Revue critique de la littérature existante et présentation de l'hypothèse de recherche.</i>	3
1. La littérature identifie clairement les investissements chinois comme le fait générateur du mécanisme européen de filtrage des IDE .....	3
2. Les investissements chinois ont crû de manière exponentielle dans l'Union européenne depuis 2008. Alors que cette caractéristique ne leur est pas exclusive, cette hypothèse n'explique pas non plus pourquoi un investissement chinois serait indésirable <i>per se</i> . .....	5
3. Les investissements chinois dans l'UE sont porteurs de risques pour les infrastructures et technologies critiques européennes, à travers leur ciblage de secteurs stratégiques et leur origine souvent étatique. Néanmoins, cet argument ne répond pas à notre question de recherche sur le plan de la temporalité, ces deux caractéristiques n'ayant pas connu de variation particulière au milieu des années 2010. ....	7
<i>B. Présentation de l'hypothèse de recherche.....</i>	10
<i>C. Présentation des méthodes, sources et choix des études de cas.....</i>	11
1. Sélection des études de cas et annonce du plan.....	11
2. Méthodologie et sources.....	12
<b>I. Les investissements chinois émergent dans l'Union européenne à partir des années 2000, et vont jouer un rôle primordial dans le refinancement des économies en période de crise. Devenus les vecteurs d'une stratégie industrielle et géopolitique, ils vont s'éloigner de la rationalité économique pour devenir des instruments au service des intérêts du Parti-Etat au milieu des années 2010. ....</b>	<b>14</b>
<i>A. Porteurs de défis pour les autorités européennes dès leur émergence en 2008, les investissements chinois dans l'Union européenne sont d'abord accueillis favorablement par les États membres. ....</i>	14
1. Dès leur émergence, les investissements chinois dans l'Union Européenne sont porteurs des complexités et défis résultant du modèle économique choisi par la Chine .	14
2. De 2008 au milieu des années 2010 : un accueil favorable des IDE chinois, ou quand l'expansion chinoise rencontre les faillites européennes.....	18
<i>B. Entre Nouvelles routes de la soie et Made in China 2025 : 2015 ou le tournant agressif de la nouvelle politique d'investissement chinoise.....</i>	21
1. Les <i>Nouvelles routes de la soie</i> , ou les investissements au service de la diplomatie chinoise.....	21
2. <i>Made in China 2025</i> , ou les IDE au service de la nouvelle politique industrielle chinoise.....	24
<b>II. Dans le sillage de la nouvelle politique d'investissement chinoise, la France et l'Allemagne durent faire face à une série d'acquisitions stratégiques au milieu des années 2010, enclenchant leur inscription du filtrage des IDE à l'agenda européen.....</b>	<b>28</b>
<i>A. France et Allemagne : deux pays précurseurs en matière de screening des IDE.....</i>	28
1. La France s'est dotée d'un mécanisme de contrôle des investissements étrangers dès 1966 .....	28
2. En Allemagne, un <i>screening</i> initié à partir de 2004.....	31

<i>B. Le milieu des années 2010 marque le début d'une série d'acquisitions stratégiques des investisseurs chinois en France et en Allemagne, les incitant à renforcer leurs mécanismes de filtrage des IDE.</i> .....	32
1. La concrétisation de la nouvelle politique d'investissement chinoise en France et en Allemagne .....	32
2. Dans les deux pays, un renforcement conséquent des mécanismes de filtrage.....	40
<i>C. A l'initiative du couple franco-allemand, la prise de conscience des décideurs publics les poussa à inscrire l'enjeu du screening des IDE à l'agenda européen</i> .....	43
1. « Y a-t-il une menace chinoise ? » .....	43
2. 2017 : l'avènement d'un mécanisme européen de filtrage des investissements étrangers .....	45
<b>III. Dans le cadre de la nouvelle stratégie chinoise de l'Union européenne, le règlement 2019/452 met en place un cadre pour le filtrage des IDE et un mécanisme de coopération entre États membres. Malgré ses faiblesses, il constitue une première étape décisive dans le contrôle européen des IDE.</b> .....	<b>48</b>
<i>A. Le règlement européen sur le filtrage des IDE signe l'aboutissement d'une prise de conscience européenne sur les questions d'investissement.</i> .....	48
1. La fin de la « naïveté », ou la nouvelle stratégie chinoise de l'Union européenne..	48
2. La crise de la Covid-19 : révélateur supplémentaire de la vulnérabilité des États membres .....	51
<i>B. Dans un cadre défini par des exigences parfois divergentes des États membres, le règlement 2019/452 marque une étape décisive vers un plus grand contrôle européen des investissements étrangers.</i> .....	52
1. A l'issue de négociations efficaces, les États membres ont trouvé un consensus, pour un cadre préservant leur souveraineté et la grande ouverture de l'Union aux capitaux étrangers.....	52
2. Malgré ses faiblesses, le règlement 2019/452 constitue un pas déterminant vers un plus grand contrôle des IDE au sein de l'Union européenne .....	54
<b>Conclusion</b> .....	<b>58</b>
<b>Annexe : Liste des personnes rencontrées</b> .....	<b>60</b>
<b>Bibliographie</b> .....	<b>61</b>

## Quels sont les principaux apports de cette recherche ?

Malgré un accord politique conclu sur les investissements entre la Chine et l'Union européenne en décembre 2020, la presse diffusa le 25 avril un rapport interne à la Commission, matérialisant une tension à son comble entre les deux partenaires<sup>1</sup>. Dénonçant un « virage autoritaire » du régime de Xi Jinping et se désolant du peu de progrès réalisé par Pékin en matière d'ouverture économique, le document fit le constat des « divergences fondamentales » entre les deux blocs, et insista sur la nécessité de travailler plus étroitement avec la nouvelle administration américaine. Parallèlement, début avril, le nouveau gouvernement italien procédait au blocage de l'acquisition d'un fabricant milanais de semi-conducteurs par *Shenzen Investment Holdings*, groupe chinois et entreprise d'Etat<sup>2</sup>. Ces exemples parmi d'autres, tirés de l'actualité la plus récente, témoignent de la dimension éminemment politique des relations commerciales de l'Union avec ses partenaires extérieurs, et en particulier avec la Chine. Comme l'a mis en évidence la crise sanitaire et économique issue de l'épidémie de Covid-19, ils soulignent également la dépendance des Européens aux économies étrangères, et donc l'équilibre difficile que les politiques publiques doivent atteindre, entre protection de la souveraineté et ouverture à la mondialisation.

A l'aune de ce constat, nous avons choisi pour notre mémoire de nous intéresser au mécanisme européen de filtrage des investissements étrangers, entré en application en octobre 2020 via le règlement européen 2019/452. Pas décisif vers une plus grande souveraineté stratégique de l'Union européenne, cet instrument nous a pourtant paru peu connu du grand public, de même que les possibilités de filtrage des investissements par les États membres, mises en lumière récemment par l'opposition du gouvernement français au rachat de *Carrefour* par le canadien *Couche-Tard*<sup>3</sup>. Ainsi, et à partir des études des cas français et allemand, le présent mémoire tentera modestement de présenter en quoi un investissement étranger et en particulier chinois peut constituer une menace pour la sécurité des États européens. Ensuite, il permettra de comprendre comment a émergé un consensus pour que la question du contrôle des investissements prenne une dimension européenne, et les avancées concrètes permises par le règlement 2019/452. Plus largement, il pourra permettre d'entrevoir comment une politique publique européenne peut se concrétiser, des premiers appels de certains États membres jusqu'à l'adoption d'un règlement en la matière. La spécificité de notre mémoire est d'avoir cherché à fonder notre analyse sur des rencontres avec différents décideurs français, allemands et européens impliqués dans le filtrage des investissements, et dont les points de vue ont été confrontés. Modestement, il entend conforter la légitimité du mécanisme européen de filtrage des IDE et proposer des recommandations de politiques publiques pour sa bonne mise en œuvre.

---

<sup>1</sup> Lau, S. (2021). *EU slams China's 'authoritarian shift' and broken economic promises*. Politico. Disponible sur <https://www.politico.eu/article/eu-china-biden-economy-climate-europe/> [Consulté le 26/04/2021]

<sup>2</sup> Fonte, G. (2021). *L'Italie met son veto au rachat d'une entreprise de semi-conducteurs par une société chinoise*. La Tribune. Disponible sur <https://www.latribune.fr/depeches/reuters/KBN2BW277/l-italie-met-son-veto-au-rachat-d-une-entreprise-de-semi-conducteurs-par-une-societe-chinoise.html> [Consulté le 26/04/2021]

<sup>3</sup> Couet, I. et Drif, A. (2021). *Carrefour : pourquoi le gouvernement s'oppose à l'offre de Couche-Tard*. Les Echos. Disponible sur <https://www.lesechos.fr/industrie-services/consommation-distribution/carrefour-le-gouvernement-francais-pas-favorable-a-loffre-de-couche-tard-1280818> [Consulté le 26/04/2021]

## Introduction

« Permettez-moi de vous le dire une fois pour toutes : nous ne sommes pas des partisans naïfs du libre-échange. »<sup>4</sup>. Dans son discours sur l'état de l'Union de 2017, le président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker annonçait la mise en place d'un mécanisme européen de filtrage des investissements directs étrangers. Selon l'Insee, un investissement direct étranger (IDE) correspond à l'acquisition d'au moins 10% du capital social d'une société par un investisseur d'une économie étrangère, et ce dans le but d'exercer une influence significative et de long terme sur sa gestion<sup>5</sup>. Le filtrage, ou *screening* des investissements directs étrangers, est défini par le règlement 2019/452 annoncé par le Président Juncker et adopté le 19 mars 2019<sup>6</sup>. Il correspond à la procédure permettant à un Etat membre d'évaluer, examiner, autoriser, soumettre à condition, interdire ou annuler un IDE réalisé sur son territoire.

Ainsi, le règlement établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union semble constituer un changement de cap dans la tradition d'ouverture de l'UE aux capitaux étrangers, qui en avait pourtant fait sa colonne vertébrale. En effet, l'Union européenne offre aujourd'hui l'un des régimes d'investissement les plus ouverts au monde, selon l'indice de restrictivité établi par l'OCDE<sup>7</sup>. Première destination mondiale des investissements directs étrangers, l'Union accueille fin 2017 un stock de 6 441 milliards d'euros d'IDE, représentant environ 16 millions d'emplois directs en Europe<sup>8</sup>. Fondement de la construction européenne, cette ouverture est consacrée dans les traités européens, au sein des articles 63 et 206 TFUE.

Lors de nos recherches, nous avons identifié un moment de bascule au milieu des années 2010, quand des appels inhabituels à contrôler davantage les IDE entrant sur le sol européen se sont fait entendre, jusqu'à l'envoi d'un courrier commun à ce sujet par les gouvernements français, allemand et italien à la Commission européenne<sup>9</sup>. Parallèlement, les années 2010 ont marqué une croissante forte de la part des économies émergentes au sein des IDE à destination de l'UE. En particulier, les flux annuels d'IDE chinois atteignirent un niveau de 37,3 milliards d'euros en 2016, alors qu'ils n'en représentaient que 0,7 milliards en 2008 : ils sont multipliés par plus de cinquante sur la période<sup>10</sup>. Comme en témoigne l'analyse de la Commission européenne, cette émergence de nouveaux investisseurs s'est accompagnée de défis nouveaux

---

<sup>4</sup> Juncker, J.-C. (2017). *Discours sur l'état de l'Union*. Disponible sur

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH\\_17\\_3165](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_17_3165)

<sup>5</sup> Institut national de la statistique et des études économiques. (2019). *Investissements directs étrangers*.

<sup>6</sup> Règlement 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union

<sup>7</sup> OCDE (2021). *Indice de restrictivité*. Disponible sur <https://data.oecd.org/fr/fdi/restrictivite-de-l-ide.htm>

<sup>8</sup> Commission européenne. (2020). *Communiqué de presse : Le mécanisme européen de filtrage des investissements directs étrangers devient pleinement opérationnel*. Disponible sur

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_20\\_1867](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_1867)

<sup>9</sup> Zypries, B., Sapin, M. et Calenda, C. (2017). *Courrier à la Commissaire Malmström*. Disponible sur

[https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/schreiben-de-fr-it-an-malmstroem.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/schreiben-de-fr-it-an-malmstroem.pdf?__blob=publicationFile&v=5)

<sup>10</sup> Kratz, A. et Huotari, M. (2020). *Chinese FDI in Europe : 2019 update*. Rhodium Group et Mercator Institute for China Studies (MERICS)

posés aux autorités européennes en matière économique comme de sécurité et d'ordre publics : subventions publiques à des entreprises d'Etat, investisseurs directement contrôlés par des gouvernements ou armées étrangères, recherche systématique d'actifs stratégiques<sup>11</sup>... Pourtant, ces caractéristiques ne sont pas uniquement propres aux investissements chinois, et ces défis sont posés en amont du milieu des années 2010. Ainsi, nous en venons à poser la question de recherche suivante : **Comment expliquer la variation dans le temps du degré d'ouverture de l'Union européenne aux investissements étrangers, avec l'émergence d'un mécanisme européen de filtrage des IDE au milieu des années 2010 ?**

Nous commencerons par procéder à une revue critique de la littérature existante, qui a identifié trois principaux facteurs explicatifs de l'émergence d'un filtrage des IDE à l'échelon européen. Parmi eux, les hypothèses de la croissance exponentielle du volume d'IDE chinois dans l'UE, leur ciblage de secteurs stratégiques ainsi que la surreprésentation d'entreprises d'Etat à l'origine de ces transactions se révéleront insatisfaisantes. Cela nous amènera à avancer notre propre hypothèse, afin de tenter de répondre à notre question de recherche : c'est la nouvelle politique d'investissement chinoise à dimension géostratégique et industrielle, initiée au milieu des années 2010, qui constituerait le fait générateur de la variation du degré d'ouverture de l'UE aux investissements étrangers.

## A. Revue critique de la littérature existante et présentation de l'hypothèse de recherche

### 1. La littérature identifie clairement les investissements chinois comme le fait générateur du mécanisme européen de filtrage des IDE

Comme le montrent Alon et al., l'intérêt de la littérature pour les IDE chinois a crû avec leur émergence, 382 universitaires ayant publié 206 articles dans 72 journaux entre 2003 et 2016 à propos de l'internationalisation des entreprises chinoises<sup>12</sup>. En ce qui concerne plus précisément le mécanisme européen de filtrage des IDE, la littérature existante laisse transparaître un consensus net quant à la cible d'une telle politique publique. En effet, aussi bien les articles universitaires que les contributions de think tanks<sup>13</sup> ou la presse<sup>14</sup> semblent considérer que le mécanisme a été mis en place en réaction aux investissements chinois au sein de l'Union européenne. « Avancée majeure » dans la détection des IDE chinois ciblant les « actifs critiques, les technologies et les infrastructures de l'Union », ce mécanisme pourrait

---

<sup>11</sup> Commission européenne. (2017). *Accueillir les investissements directs étrangers tout en protégeant les intérêts essentiels*. Disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0494&from=EN>

<sup>12</sup> Alon, I., Anderson, J., Munim, Z.H. et al. (2018). A review of the internationalization of Chinese enterprises. *Asia Pac J Manag* 35, 573–605

<sup>13</sup> Fabry, E. et Maria d'Andria, J. (2021). *Les enjeux du contrôle des investissements chinois en Europe*. Institut Jacques Delors

<sup>14</sup> De Vergès, M. (2019). *En Europe, les investissements chinois reculent, la défiance monte*. Le Monde, 6 mars 2019. Disponible sur : [https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/03/06/en-europe-les-investissements-chinois-reculent-la-defiance-monte\\_5431932\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/03/06/en-europe-les-investissements-chinois-reculent-la-defiance-monte_5431932_3234.html) [Consulté le 14/04/2021]

être une réponse aux défis politiques posés par la Chine dans l'UE tels que décrits par Meunier<sup>15</sup>. A son sens, des difficultés en matière de réciprocité, de droit de la concurrence, de sécurité ou de transparence feraient de la Chine « l'investisseur ayant potentiellement le plus de chance d'être dans l'esprit des décideurs européens » alors qu'est mis en place le mécanisme de filtrage des IDE<sup>16</sup>. Dans une approche secondaire, le règlement européen est aussi considéré comme un levier de négociation pour l'UE dans ses relations commerciales avec la Chine, en vue d'une plus grande réciprocité dans l'accès des entreprises aux marchés des deux parties<sup>17</sup>.

Par ailleurs, on peut identifier une récurrence importante de la préoccupation quant aux investissements chinois dans les débats et prises de paroles politiques ayant mené à l'adoption du mécanisme européen. Selon l'analyse de l'Ifri, le règlement vient « 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 »<sup>18</sup>. De même, alors que Snell pointe les désaccords entretenus par le Président Macron et la Ministre allemande de la Défense Kramp-Karrenbauer - alors pressentie pour succéder à Angela Merkel -, il note cependant que le cas des investissements chinois représente un des rares points de convergence entre les deux dirigeants sur l'intégration européenne<sup>19</sup>. Tous deux ont en effet explicitement fait référence à la Chine dans leur proposition de renforcement de la protection des actifs stratégiques et technologiques européens face à ces investissements.

En conclusion, la littérature existante converge quant à la cible du règlement européen de filtrage des IDE, qui aurait été adopté en réaction aux investissements chinois dans l'UE. Néanmoins, il convient d'affiner ce mécanisme causal afin de répondre à notre question de recherche précisément, en expliquant pourquoi les investissements chinois en particulier auraient été visés. En ce sens, les réponses des auteurs vont pouvoir être réparties en deux groupes d'arguments.

---

<sup>15</sup> Brattberg, E. et Le Corre, P. (2020). *The EU and China in 2020: More Competition Ahead*. Carnegie Endowment for international Peace.

<sup>16</sup> Meunier, S. (2014). *Divide and conquer? China and the cacophony of foreign investment rules in the EU*. *Journal of European Public Policy*, 21:7, 996-1016

<sup>17</sup> Schill, W. (2019). *The European Union's Foreign Direct Investment Screening Paradox: Tightening Inward Investment Control to Further External Investment Liberalization*. *Legal Issues of Economic Integration*, Volume 46, pp. 105 – 128

<sup>18</sup> Martin, E-A. (2019). *L'Union européenne va-t-elle se laisser acheter ? Le filtrage des investissements étrangers en Europe*. *Études de l'Ifri*, Ifri.

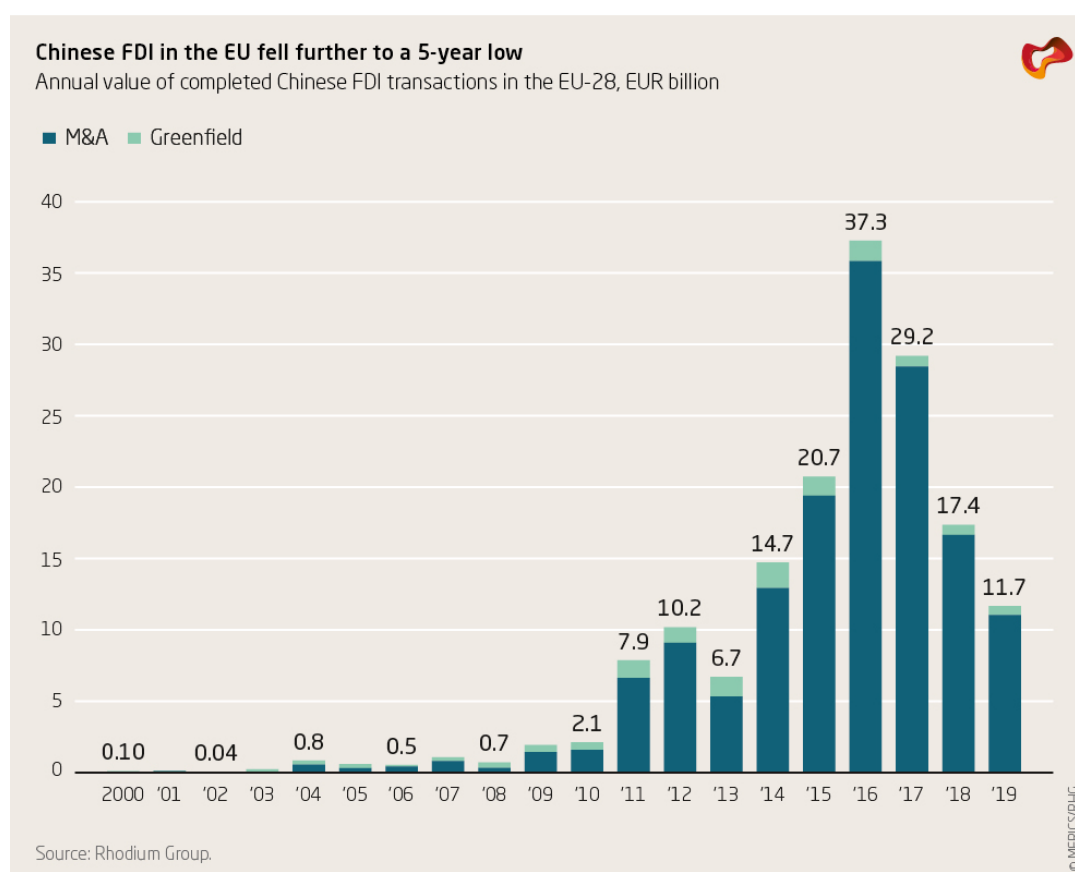
<sup>19</sup> Snell, J. (2019). *EU Foreign Direct Investment Screening : Europe qui protège?*. *European law review*, ISSN 0307-5400, N° 2, 2019, pp 137-138



2. Les investissements chinois ont crû de manière exponentielle dans l'Union européenne depuis 2008. Alors que cette caractéristique ne leur est pas exclusive, cette hypothèse n'explique pas non plus pourquoi un investissement chinois serait indésirable *per se*.

Facteur explicatif majeur identifié dans la littérature existante, la croissance exponentielle du volume d'IDE chinois dans l'Union européenne depuis la fin des années 2000 constitue en définitive, comme nous allons le voir, un argument insatisfaisant.

Selon les données de l'Institut Merics, les investissements chinois annuels dans l'Union européenne sont passés d'un volume de seulement 0,7 milliards d'euros en 2008 à un pic de 37,3 milliards d'euros en 2016<sup>20</sup>. Sur la période, les flux de capitaux chinois entrant chaque année dans l'UE ont donc été multipliés par plus de 50, soit un taux de croissance annuel moyen de 88% entre 2008 et 2016. Ces investissements ont décliné jusqu'à 11,7 milliards d'euros en 2019, notamment en raison de restrictions imposées par le gouvernement chinois sur des flux de capitaux sortants jugés « irrationnels »<sup>21</sup>.



Source : Merics

<sup>20</sup> Kratz, A. et Huotari, M. (2020). *Chinese FDI in Europe : 2019 update*. Rhodium Group et Mercator Institute for China Studies (MERICS)

<sup>21</sup> Mitchell, D. et Wildau, G. (2017). *China's State Council puts seal on capital controls*. Financial Times. Disponible sur : <https://www.ft.com/content/3a638d1c-8405-11e7-a4ce-15b2513cb3ff> [Consulté le 14/04/2021]

Dès lors, c'est cette bien cette augmentation « exceptionnelle » qui serait à l'origine de la création du mécanisme européen de filtrage des investissements<sup>22</sup>, une analyse partagée par les chercheurs de l'Institut Jacques Delors<sup>23</sup>. Cette progression « spectaculaire » des IDE chinois ne doit cependant pas faire oublier que leur stock total reste modeste au sein de l'Union européenne<sup>24</sup>. Selon les chiffres d'Eurostat, les États-Unis se classent en effet au premier rang des investisseurs étrangers dans l'Union européenne (41% du stock d'IDE entrants) suivis par la Suisse (10%)<sup>25</sup>. Comme le souligne Meunier, les IDE chinois entrant représentaient seulement 0,6% du total en 2015<sup>26</sup>. Dans son rapport sur les investissements directs étrangers de 2019<sup>27</sup>, la Commission européenne confirme du reste que les « investisseurs traditionnels » que sont les États-Unis, le Canada, le Japon ou l'Australie demeurent les premiers investisseurs dans l'Union européenne, avec 80% de l'ensemble des actifs détenus par des acteurs étrangers. Néanmoins, elle note en parallèle une « forte progression » des investissements chinois, le pays contrôlant plus de 28 000 sociétés européennes en 2017 contre 5 000 en 2007, sans prendre en compte les prises de participation minoritaires. Cela représente une part de 9,5% des entreprises européennes détenues par des acteurs étrangers en 2017, contre 2,5% en 2007. De manière générale, la part des IDE chinois au sein des flux étrangers entrant dans l'UE est celle dont la croissance est la plus forte sur la période. Symétriquement, au sein des IDE chinois mondiaux, la destination en plus forte croissance fut l'Union européenne<sup>28</sup>. C'est donc bien la croissance « exponentielle » de ces investissements chinois qu'il faut prendre en compte, au-delà de leur poids dans le volume total, à une époque marquée par le déclin des IDE au niveau international dans le sillage de la crise financière et de la crise de la zone euro. Il convient aussi de prendre en compte leur caractère nouveau, l'investissement chinois dans l'UE étant pratiquement inexistant avant 2008<sup>29</sup>. Cette tendance à la hausse des investissements chinois atteint un tournant en 2012, quand les opérations de fusion-acquisition des entreprises chinoises en Europe atteignirent le niveau de celles des Européens sur le marché chinois<sup>30</sup>.

Ainsi, la croissance spectaculaire des IDE chinois sur le territoire européen à partir de 2008 constitue un élément de réponse partiel à la question de recherche, qui demeure insatisfaisant. En effet, ces investissements chinois, largement inférieurs à ceux des investisseurs « traditionnels », ne sont du reste pas les seuls à avoir connu une forte croissance. Selon la Commission européenne, l'Inde et la Russie ont aussi multiplié par plus de six leurs acquisitions d'entreprises dans l'UE sur la période 2007-2017. Plus modestement, la part d'entreprises européennes contrôlées par les pays du Golfe persique au sein des celles

<sup>22</sup> Reisman, D. (2020). *The EU and FDI : what to expect from the new screening regulation*, Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM)

<sup>23</sup> Fabry, E. et Maria d'Andria, J. (2021). *Les enjeux du contrôle des investissements chinois en Europe*. Institut Jacques Delors

<sup>24</sup> Nicolas, F. (2014). *China's direct investment in the European Union: challenges and policy responses*. *China Economic Journal*, 7:1, 103-125

<sup>25</sup> Eurostat (2017). *Statistiques sur les investissements directs étrangers*

<sup>26</sup> Meunier, S. (2019). *Chinese Direct Investment in Europe: Economic Opportunities and Political Challenges*. *Handbook of the International Political Economy in China*. Northampton, MA: Edward Elgar, pp. 98-112

<sup>27</sup> Commission européenne. (2019). *Commission staff working document on foreign investment in the EU*

<sup>28</sup> Nicolas, F. (2014). *Ibid.*

<sup>29</sup> Meunier, S. (2014). *Divide and conquer? China and the cacophony of foreign investment rules in the EU*. *Journal of European Public Policy*, 21:7, 996-1016

<sup>30</sup> Price Waterhouse Coopers. (2012). *China Deals : A Fresh Perspective*

contrôlées par des investisseurs étrangers a également progressé sur la période, en passant de 1,1 à 1,3%<sup>31</sup>. Enfin, cela n'explique pas pourquoi une croissance des IDE chinois dans l'Union européenne serait jugée comme problématique en soi, en comparaison avec les investissements « traditionnels ».

3. Les investissements chinois dans l'UE sont porteurs de risques pour les infrastructures et technologies critiques européennes, à travers leur ciblage de secteurs stratégiques et leur origine souvent étatique. Néanmoins, cet argument ne répond pas à notre question de recherche sur le plan de la temporalité, ces deux caractéristiques n'ayant pas connu de variation particulière au milieu des années 2010.

Dans un second temps, la littérature existante conduit à penser que le filtrage européen des investissements étrangers pourrait constituer une réponse à la nature doublement idiosyncratique des investissements chinois au sein de l'Union européenne. En effet, outre leur forte croissance, ces IDE se caractérisent, d'une part, par une place importante des entreprises publiques parmi les firmes qui en sont à l'origine. D'autre part, ils semblent se concentrer sur certains des secteurs européens stratégiques. Or, cette hypothèse se révélera insatisfaisante sur le plan de la temporalité.

Selon la Commission européenne, les entreprises d'Etat (comptabilisées comme détenues à hauteur d'au moins 20% par un gouvernement) sont à l'origine de 60% des investissements chinois dans l'Union européenne depuis 2000<sup>32</sup>. Avec le développement des capitaux sortants privés, leur part se stabilise autour de 50% en 2017 et 2018. En référence à l'acquisition controversée du géant de la robotique allemand *Kuka* par le chinois *Midea* en 2016<sup>33</sup>, Hooijmaaijers considère dès lors que le règlement européen permettrait en premier lieu aux pays l'ayant encouragé - Allemagne, France et Italie - de donner une base légale à leurs éventuels véto sur des acquisitions stratégiques soutenues par l'Etat chinois<sup>34</sup>.

Les autorités européennes notent également une appétence particulière des investisseurs chinois pour certains secteurs stratégiques, dans lesquels ils sont surreprésentés. On peut penser à la fabrication d'équipements informatiques, électroniques et optiques ou bien celle de machines et d'équipements. A titre d'illustration, l'analyse sectorielle des investissements *greenfield* chinois révèle que ces flux sont concentrés à 18% dans les secteurs financiers, 11,2% dans l'énergie et 11,8% dans la construction de bâtiments<sup>35</sup>. Les valeurs moyennes pour ces secteurs s'élèvent respectivement à 14%, 6% et 1,7% en ce qui concerne les autres investisseurs.

---

<sup>31</sup> Commission européenne. (2019). *Ibid.*

<sup>32</sup> Commission européenne. (2019). *Ibid.* p.60

<sup>33</sup> Chazan, G. (2016). *German angst over Chinese M&A*. Financial Times. Disponible sur : <https://www.ft.com/content/e0897e24-598e-11e6-8d05-4caa66292c32> [Consulté le 15/04/2021]

<sup>34</sup> Hooijmaaijers, B. (2019). *Blackening Skies for Chinese Investment in the EU ?* Journal of Chinese Political Science, 24, pp 451–470

<sup>35</sup> Commission européenne. (2019). *Ibid.* p.26

Plus spécifiquement, les investissements chinois réalisés par des entreprises d'Etat ont été massivement dirigés entre 2000 et 2019 vers les transports et infrastructures (29,1%), le secteur ICT (12,4%) mais aussi l'énergie (10,1%)<sup>36</sup>. Au regard de la classification non-exhaustive établie par la Commission européenne, on peut ainsi considérer que plus de la moitié des investissements de ces entreprises ont ciblé des actifs considérés comme stratégiques<sup>37</sup>. Ce constat est confirmé par les données du groupe Rhodium pour l'année 2018<sup>38</sup>. Ainsi, contrairement aux investissements « traditionnels », les IDE chinois se distinguent par une véritable « prédominance de la recherche d'actifs stratégiques »<sup>39</sup>. A cet effet, les chercheurs de l'Institut Jacques Delors se sont intéressés aux investissements chinois dans les infrastructures portuaires, ferroviaires et aéroportuaires en Europe, dans le cadre du projet *des Nouvelles routes de la soie* initié en 2013. La part des investissements chinois consacrés aux transports est passée de 20% en 2016 à 57% en 2017, avec des investissements massifs, visant à faciliter la connectivité entre Asie et Europe. Ainsi ont été acquis par des capitaux chinois les ports du Pirée (Grèce), de Zeebrugge (Belgique) ou de Bilbao (Espagne)<sup>40</sup>.

En conclusion, la double nature idiosyncratique des investissements chinois en Europe, souvent originaires d'entreprises d'Etat et surreprésentés dans les secteurs stratégiques, ferait naître un risque pour les technologies et infrastructures européennes critiques, directement visées par le règlement européen instituant un filtrage des IDE<sup>41</sup>. En son article 4, il est d'ailleurs explicitement fait référence aux entreprises d'Etat. Cela constitue donc un autre élément de réponse à notre question de recherche, mais qui demeure insuffisant. En effet, comme le montrent les graphiques ci-dessous issus des données de l'Institut Merics, on ne note pas de variation particulière dans la part d'entreprises d'Etat ni dans les cibles stratégiques des investissements chinois au milieu des années 2010, alors que c'est à ce moment qu'émerge un mécanisme européen de filtrage des IDE<sup>42</sup>.

---

<sup>36</sup> Cour des comptes européennes. (2020). *The EU's response to China's state-driven investment strategy*

<sup>37</sup> Commission européenne. (2017). *Welcoming Foreign Direct Investment while Protecting Essential Interests*

<sup>38</sup> *Investissements chinois en Europe : un boom entre inquiétudes et tensions*. (2019). Capital. Disponible sur : <https://www.capital.fr/economie-politique/investissements-chinois-en-europe-un-boom-entre-inquietudes-et-tensions-1332634> [Consulté le 15/04/2021]

<sup>39</sup> Knoerich, J. et Tina, M. (2018). *The Idiosyncratic Nature of Chinese Foreign Direct Investment in Europe*. CESifo Forum, ISSN 2190-717X, ifo Institut – Leibniz- Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 19, Iss. 4, pp. 3-8

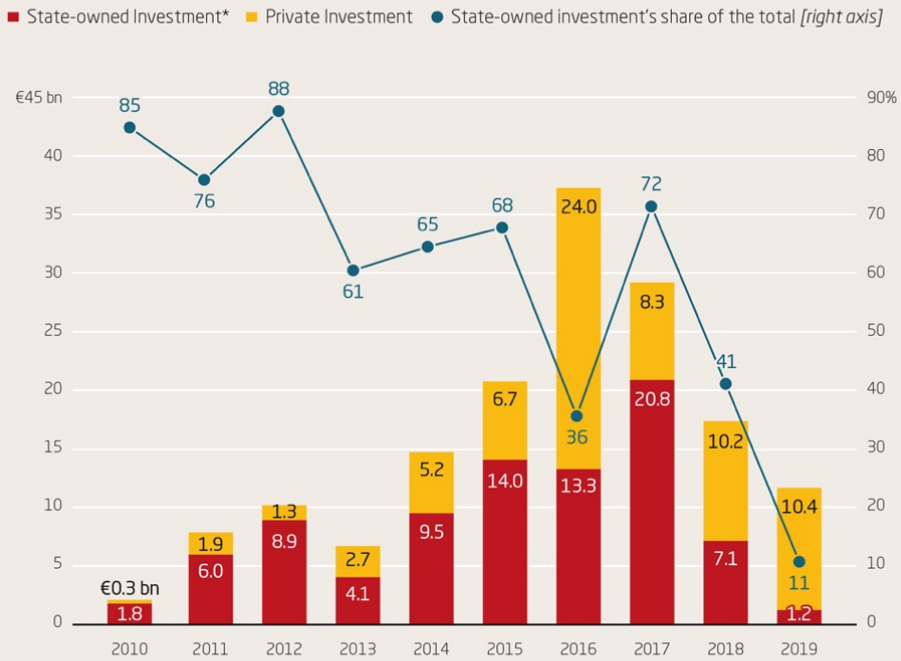
<sup>40</sup> Fabry, E. et Maria d'Andria, J. (2021). *Ibid.*

<sup>41</sup> Règlement 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union

<sup>42</sup> Kratz, A. et Huotari, M. (2020). *Chinese FDI in Europe : 2019 update*. Rhodium Group et Mercator Institute for China Studies (MERICS)

### State-owned investors' share of OFDI plummeted in 2019

Chinese OFDI in the EU-28 by investor type. EUR billion, percent share



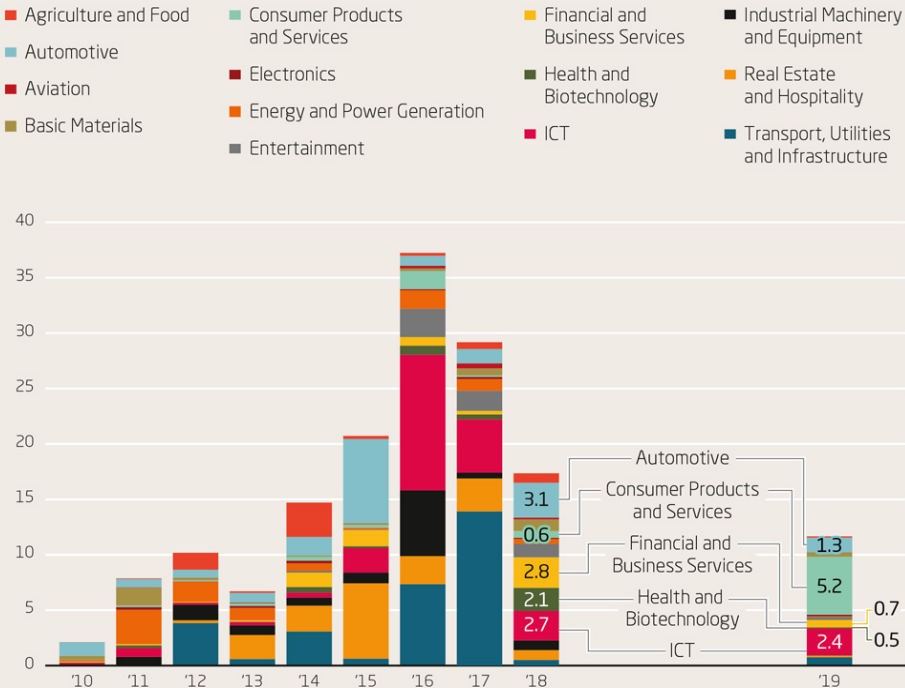
\*State-owned companies refers to firms that are at least 20 percent owned and controlled by the government or a central State-owned enterprise (SOE).

Source: Rhodium Group.

© MERICS/RHG

### Chinese investment was concentrated in four sectors

Chinese FDI transactions in the EU by sector, EUR billion



Source: Rhodium Group.

© MERICS/RHG

Source : Merics

## B. Présentation de l'hypothèse de recherche

Notre revue critique de la littérature existante a permis d'identifier que le mécanisme de filtrage européen des investissements étrangers constituait assez largement une réponse apportée aux défis posés par les IDE chinois. Ces investissements ont connu une croissance fulgurante à partir de 2008. Ils proviennent dans une large mesure d'entreprises d'Etat et ciblent des secteurs stratégiques. Or, ces caractéristiques des IDE chinois ne leurs sont pas totalement exclusives, comme nous l'avons démontré. Du reste, aucun de ces facteurs explicatifs ne varie spécifiquement au milieu des années 2010, lorsqu'est initié le mécanisme européen de filtrage des IDE. Ils ne répondent donc pas entièrement à la question de recherche sur le plan de la temporalité. Ainsi, une explication alternative étant nécessaire, nous sommes amenés à formuler notre propre hypothèse de recherche, afin de tenter d'expliquer l'émergence de cette politique publique européenne.

La Chine connaît depuis les années 1980 un modèle capitaliste particulier, marqué par une porosité entre puissance publique et entreprises, financements et investissements. Dans ce contexte, l'économie chinoise commence à s'exporter au début des années 2000 pour répondre aux besoins de ses entreprises, mais aussi via le lancement de la *Go out policy*, encourageant des investissements sortants, qui s'inscrivent désormais dans les plans quinquennaux de l'Etat chinois. Alors balbutiants, ces IDE connaissent une croissance fulgurante dans l'Union européenne à la faveur de la crise financière globale (2008) puis de la crise des dettes souveraines (2011). Les États européens accueillent alors avec bienveillance ces flux de capitaux, dans un contexte de grandes difficultés économiques<sup>43</sup>.

Le mécanisme causal constitutif de notre hypothèse de recherche s'enclenche alors à partir de 2013 et l'arrivée au pouvoir de Xi Jinping, quand la politique d'investissement chinoise se réorganise autour de deux piliers. En premier lieu, le lancement des *Nouvelles routes de la Soie* (2013) place les acquisitions chinoises d'infrastructures au cœur d'un projet géostratégique au service des intérêts de Pékin. Deuxièmement, le plan *Made in China 2025* (2015) met les IDE chinois au service d'une politique industrielle assertive, visant l'acquisition de technologies et de savoir-faire stratégiques afin de faire de la Chine un leader industriel de demain. Dès lors, caractérisée par une double dimension industrielle et géostratégique, la politique d'investissement chinoise va s'incarner dans l'Union européenne à travers une série d'acquisitions emblématiques au milieu des années 2010, à commencer par le rachat de l'allemand *Kuka Robotics* en 2016. Ces opérations vont faire figure de signal d'alerte pour plusieurs États membres de l'Union européenne, et particulièrement pour le couple franco-allemand. La France étant habituellement perçue comme plus protectionniste et l'Allemagne davantage libérale sur les questions d'investissements, les deux pays vont pourtant voir leurs positions converger à l'aune de ce nouveau paradigme. C'est ainsi que, conjointement avec l'Italie, le courrier qu'ils écrivent à la Commission européenne (février 2017) va permettre d'inscrire à l'agenda européen la création d'un mécanisme de filtrage des investissements

---

<sup>43</sup> A.P. (2011). *China to the rescue?* The Economist. Disponible sur <https://www.economist.com/free-exchange/2011/10/29/china-to-the-rescue> [Consulté le 02/05/2021]

étrangers. En conclusion, c'est donc **la variation de la politique d'investissement chinoise au milieu des années 2010, passée d'un déploiement économiquement rationnel des IDE à une politique d'investissement directement au service des intérêts industriels et diplomatiques de Pékin, qui serait alors le fait générateur d'une convergence franco-allemande sur la question et donc de la variation du degré d'ouverture de l'Union européenne aux investissements étrangers.**

## C. Présentation des méthodes, sources et choix des études de cas

### 1. Sélection des études de cas et annonce du plan

Afin de répondre à notre question de recherche, nous avons fait le choix de nous intéresser en particulier aux études des cas français et allemand. Première destination de l'UE en matière d'acquisitions d'entreprises par des investisseurs chinois, le couple franco-allemand a donc été la première cible européenne de la nouvelle politique d'investissement mise en place par la Chine et que nous décrivions dans l'hypothèse centrale de ce mémoire de recherche<sup>44</sup>. Les deux pays s'illustrent aussi par des mécanismes de *screening* des investissements étrangers anciens et particulièrement exigeants<sup>45</sup>. Par ailleurs, dès le début de nos travaux, il nous est apparu clairement que la France et l'Allemagne avaient été le moteur de l'inscription à l'agenda européen de l'enjeu du filtrage des IDE. En particulier, le courrier qu'ils envoyèrent conjointement avec l'Italie à la Commission européenne<sup>46</sup> en février 2017 nous a semblé être le fait générateur de l'émergence du règlement européen 2019/452. Or, comme cela nous a été confirmé par plusieurs de nos interlocuteurs, les positions françaises sur les questions d'investissement étaient souvent considérées comme protectionnistes au sein des États membres. Jusqu'au milieu des années 2010, l'Allemagne, au contraire, s'illustrait par un certain libéralisme et une grande ouverture aux flux de capitaux. Ainsi, il nous a semblé intéressant de comprendre en quoi ces deux pays, après avoir subi une série d'acquisitions chinoises sur leurs entreprises stratégiques, pourtant forts de mécanismes de filtrage nationaux exigeants, ont finalement vu leurs positions converger au milieu des années 2010, pour lancer ensemble la constitution d'un mécanisme européen de filtrage des investissements.

Dans ce cadre, notre démonstration s'articulera comme suit :

Nous verrons en premier lieu que les investissements chinois émergent dans l'Union européenne à la faveur de la crise économique globale (2008) et de la crise des dettes souveraines. S'inscrivant dans le cadre d'une politique d'Etat dirigiste, ils ne répondent pas moins à une certaine rationalité économique, avec la modernisation de l'économie chinoise et

---

<sup>44</sup> Datenna (2021). *China-EU FDI Radar*. Disponible sur <https://www.datenna.com/china-eu-fdi-radar/> [Consulté le 23/04/2021]

<sup>45</sup> 1966 pour la France et 2004 pour l'Allemagne

<sup>46</sup> Zypries, B., Sapin, M. et Calenda, C. (2017). *Courrier à la Commissaire Malmström*. Disponible sur [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/schreiben-de-fr-it-an-malmstroem.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/schreiben-de-fr-it-an-malmstroem.pdf?__blob=publicationFile&v=5)

les nouveaux besoins de ses entreprises. Porteurs de défis inhérents au modèle chinois pour les autorités européennes, ces IDE n'en restent pas moins les bienvenus, dans un contexte de grandes difficultés économiques. Ce paradigme va s'effriter avec le changement de politique d'investissement chinoise, qui prend une double dimension géostratégique et industrielle. (I)

La France et l'Allemagne se sont dotées de mécanismes de filtrage des IDE solides, depuis le début des années 2000. Pourtant, dans le sillage de la nouvelle politique d'investissement chinoise, les deux pays vont connaître une vague d'acquisitions emblématiques au sein de leurs entreprises stratégiques. Ces opérations vont entraîner le renforcement de leurs mécanismes nationaux de contrôle des IDE, et l'inscription à l'agenda européen du filtrage des investissements étrangers par le couple franco-allemand. (II)

Le règlement 2019/452 émerge dans un contexte de redéfinition de la stratégie européenne vis-à-vis de son partenaire chinois, et alors que la crise de la Covid-19 a illustré l'importance stratégique de la question du contrôle des IDE. S'attachant à préserver l'ouverture de l'Union européenne aux flux de capitaux et à concilier les positions des différents États membres, il constitue un premier pas vers un plus grand contrôle européen des investissements étrangers. (III)

## 2. Méthodologie et sources

Dans un article de 2018, Knoerich et Tina soulignaient que, malgré un intérêt fort de la littérature existante pour les IDE chinois, de plus amples analyses restaient à mener en la matière, en se concentrant sur les politiques publiques européennes<sup>47</sup>. En ce sens, le présent mémoire de recherche s'est construit autour d'une approche qualitative et a favorisé les sources primaires. Ainsi, il s'est en premier lieu orienté vers un travail d'enquête et d'entretiens avec les principaux décideurs publics impliqués dans la mise en place du mécanisme européen de filtrage des IDE.

La vocation du mémoire a été de privilégier un travail de terrain, afin d'identifier, au-delà des analyses issues de la littérature existante, et auprès des multiples parties prenantes, les différents enjeux présidant à l'émergence d'une telle politique publique européenne. Afin d'obtenir les résultats les plus complets, les interlocuteurs ont été choisis en tentant de varier au maximum leurs administrations d'origine (Union européenne, administration française, administration fédérale allemande) et leur positionnement dans la chaîne de décision (Conseillers de l'exécutif, Haut fonctionnaires du Ministère de l'économie, Services de coordination interministérielle, Ambassades ...). Les différents intervenants ont été contactés par courriel et ont tous accepté de participer au mémoire de recherche. Les entretiens ont été menés par visioconférence ou par téléphone en raison du contexte épidémique. Ces rencontres ont duré en moyenne quarante-cinq minutes. Il a été favorisé une approche semi-directive, avec une grille de questions préétablie, adaptée selon le positionnement de l'interlocuteur et enrichie

---

<sup>47</sup> Knoerich, J. et Tina, M. (2018). *Ibid.* p.8



en fonction des réponses obtenues lors des rencontres précédentes. L'ensemble des interlocuteurs a accepté que leur nom figure dans la liste des personnes rencontrées lors de nos recherches. Seuls deux hauts fonctionnaires, pour des raisons de secret-défense, n'ont pas souhaité apparaître nommément. Compte-tenu de la sensibilité des enjeux traités lors de nos conversations et comme demandé par nos sources, l'anonymat leur sera garanti quand des propos seront cités dans ce mémoire.

En second lieu, une analyse des textes normatifs relatifs aux mécanismes de filtrage français, allemand et européen est venue compléter le travail d'enquête de ce mémoire de recherche. De même, la littérature grise publiée par les différents acteurs institutionnels européens et chinois (documents de travail, discours, communiqués de presse ...), aussi bien que les articles de littérature et de presse ont été des sources importantes.

\*

I. Les investissements chinois émergent dans l'Union européenne à partir des années 2000, et vont jouer un rôle primordial dans le refinancement des économies en période de crise. Devenus les vecteurs d'une stratégie industrielle et géopolitique, ils vont s'éloigner de la rationalité économique pour devenir des instruments au service des intérêts du Parti-Etat au milieu des années 2010.

A. Porteurs de défis pour les autorités européennes dès leur émergence en 2008, les investissements chinois dans l'Union européenne sont d'abord accueillis favorablement par les États membres.

1. Dès leur émergence, les investissements chinois dans l'Union Européenne sont porteurs des complexités et défis résultant du modèle économique choisi par la Chine

a) *Le capitalisme aux caractéristiques chinoises, ou le déploiement d'IDE sous l'égide du Parti-Etat*

Le caractère idiosyncratique des investissements chinois dans l'Union européenne réside largement dans le modèle économique particulier choisi par la Chine, ou « capitalisme aux caractéristiques chinoises »<sup>48</sup>. L'économie chinoise est en effet caractérisée par un contrôle solide exercé par la puissance publique sur son secteur économique, à travers notamment l'« omniprésence » du Parti communiste, orientant les nominations et les prises de décisions des entreprises - publiques comme privées - des institutions financières ou des autorités de régulation<sup>49</sup>. Cette porosité entre secteurs public et privé se traduit par une importance des entreprises d'Etat dans l'économie chinoise et par extension dans les IDE chinois à l'étranger.<sup>50</sup> Ainsi, les entreprises d'Etat cotées représentent aujourd'hui plus de 40% de la capitalisation boursière des entreprises chinoises et ont levé plus de 90 milliards de dollars de capitaux auprès de nouveaux investisseurs depuis 2015<sup>51</sup>. Aujourd'hui, plus des deux tiers des entreprises chinoises du *Forbes Global 2000* sont des entreprises à capitaux publics<sup>52</sup>.

Loin d'appartenir au passé, la porosité entre puissance publique et secteur économique et financier en Chine semble même renforcée depuis l'arrivée au pouvoir du Président Xi Jinping en 2013. En témoigne l'abandon de toute réforme du modèle des entreprises d'Etat par

---

<sup>48</sup> Huang, Y. (2008). *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State*. Cambridge University Press.

<sup>49</sup> Sperber, N. (2020). *Une finance aux ordres : Comment le pouvoir chinois met le secteur financier au service de ses ambitions*. Institut Rousseau

<sup>50</sup> Voir la revue critique de littérature

<sup>51</sup> Price Waterhouse Coopers. (2021). *China IPO Watch 2020*

<sup>52</sup> Forbes. (2021). *Global 2000 : The World Largest Public Companies*

le pouvoir en place, qui semblerait au contraire vouloir renforcer leur prééminence<sup>53</sup>. Plus largement, dans un discours de 2017, Xi Jinping appelait les entreprises même privées à faire preuve de « patriotisme » et à privilégier l'intérêt national avant toute autre considération (« *put the country first* »)<sup>54</sup>. La loi nationale sur le renseignement de 2017 imposant à toute entreprise de collaborer avec les services de renseignement chinois, y compris via la transmission de leurs données, il est aujourd'hui difficilement imaginable qu'une entreprise, même privée, puisse échapper au contrôle du Parti-Etat<sup>55</sup>. De surcroît, l'intégration civilo-militaire, « processus de combinaison des bases industrielles et technologiques de défense et civile afin de mettre en commun les technologies, procédés de fabrication, équipements et personnels »<sup>56</sup>, a été considérablement renforcée sous Xi Jinping. Élevée au rang de « stratégie nationale » en 2015, le président Xi a été nommé directeur de la Commission du Comité central dédiée à son développement en janvier 2017.<sup>57</sup> Dans ce contexte, les liens entre gouvernement, Parti communiste, entreprises et armée ne faisant que se renforcer sous l'actuel gouvernement, les IDE chinois soulèvent d'importants défis pour les décideurs européens, tant en matière de sécurité que de concurrence.<sup>58</sup>

Forte de ce contrôle sur l'économie, la puissance publique chinoise s'est dotée d'une architecture institutionnelle et financière lui permettant de soutenir et mobiliser les IDE de ses entreprises à l'international pour servir les objectifs de sa politique de développement<sup>59</sup>. Au-delà des simples motivations lucratives des IDE « traditionnels » dirigés vers l'Union européenne<sup>60</sup>, on peut dès lors considérer que les investissements chinois répondent à une véritable volonté du Parti communiste et que leur déploiement s'inscrit dans le cadre d'une politique publique officielle. La Cour des comptes européenne identifie en ce sens une stratégie d'investissement « entièrement menée par l'Etat »<sup>61</sup>. En effet, avant de rejoindre l'Organisation mondiale du commerce (2001), le gouvernement chinois a lancé en 1999 la stratégie de la *Go out policy* (走出去战略) afin d'inciter les entreprises domestiques à investir à l'étranger. Intégrée au sein du dixième plan quinquennal chinois (2001), cette orientation fut inscrite de manière continue dans les onzième (2006), douzième (2011) et treizième (2016) plans quinquennaux.<sup>62</sup> Dans ce cadre est instaurée en 2003 la *State-Owned Asset Supervision Administration Commission* (SASAC), organe gouvernemental placé directement sous le contrôle du Conseil des affaires de l'Etat, visant à superviser et soutenir les investissements à l'étranger des entreprises d'Etat les plus importantes. Aujourd'hui, les trois principales banques publiques de

<sup>53</sup> Borst, N. (2021). *Has China given up on state-owned enterprise reform?* Lowy Institute.

<sup>54</sup> Xi Jinping (2017), *Promoting an Outstanding Entrepreneurship for Better Playing the Role of Entrepreneurs*, State Council of China, discours du 8 September 2017

<sup>55</sup> Duchâtel, M. et Godement, F. (2019). *L'Europe et la 5G : le cas Huawei*. Institut Montaigne.

<sup>56</sup> Bitzinger, R. (2004). *Civil-military integration and Chinese military modernization*. *China Brief*, Vol. 4, No. 23, 24 Novembre 2004.

<sup>57</sup> Bondaz, A. (2017). *Un tournant pour l'intégration civilo-militaire en Chine*. Recherches & Documents no. 7. Fondation pour la recherche stratégique.

<sup>58</sup> Seaman, J., Huotari, M. et Otero-Iglesias, M. (2017). *Chinese investment in Europe : A country-Level Approach*. European Think-tank Network on China (ETNC).

<sup>59</sup> Sperber, N. (2020). *Ibid*.

<sup>60</sup> Horn, S. et al. (2019). *China's overseas lending*. Kiel Institute for the World economy.

<sup>61</sup> Cour des comptes européennes. (2020). *The EU's response to China's state-driven investment strategy*

<sup>62</sup> Szunomar, A. (2016). *The characteristics, changing patterns and motivations of Chinese investment in Europe*. EU-China relations. Friends of Europe. pp. 73-76

développement chinoises, que sont *China Development Bank* (CBD), *Export-Import Bank of China* (Exim Bank) et *Agricultural Development Bank of China* (ADBC) - dont les deux premières détiennent plus de créances à l'international que la Banque mondiale<sup>63</sup> -, verraient leurs activités entièrement guidées par les directives du Parti communiste, à travers la mise à profit de fonds publics pour soutenir les champions nationaux à l'international. *Huawei* se serait ainsi vu octroyer 75 milliards de dollars de soutiens publics à ses activités internationales par le gouvernement chinois, sous la forme de transferts directs, crédits d'impôts et facilités de financement<sup>64</sup>.

Ainsi, à l'aune du contrôle total du gouvernement chinois sur son économie et du lancement de la *Go out policy*, les IDE chinois à l'étranger et particulièrement au sein de l'Union européenne semblent répondre en partie à une injonction politique, au-delà de la simple rationalité économique de tout investissement traditionnel. Preuve en est de la volonté du gouvernement chinois de restreindre en 2017 les flux de capitaux sortants jugés « irrationnels » à travers un nouveau cadre juridique et un système de « feux tricolores »<sup>65</sup>, immédiatement traduite par un tarissement des flux d'IDE au sein de l'Union européenne. Selon l'Institut Merics<sup>66</sup>, le volume d'investissement annuels chinois dans l'UE est ainsi passé de 37,3 milliards en 2016 à 11,7 milliards d'euros en 2019, soit une décroissance annuelle moyenne de 32% sur trois ans.

#### *b) Des IDE intrinsèquement porteurs de risques politiques et économiques pour les autorités européennes*

Dans un article de 2017, Moran identifie trois atteintes à la sécurité nationale que pourrait comporter toute acquisition d'un actif stratégique par une puissance étrangère : le transfert de technologies sensibles, l'appropriation d'une ressource critique par l'actionnaire étranger et les actions de sabotage ou d'espionnage sur le territoire national<sup>67</sup>. Ainsi, et à l'aune des porosités chinoises entre puissance publique et entreprises décrites précédemment, les IDE de la Chine vers l'Union européenne semblent, par essence, poser un risque en matière de sécurité pour les intérêts européens. En effet, toute prise de participation d'une entreprise chinoise pourrait se révéler être une manœuvre du pouvoir en place. En ce sens, Meunier<sup>68</sup> relève que les investissements chinois dans l'UE constituent une nouveauté politique par le fait que la Chine ne figure pas au rang des alliés sécuritaires de l'Union européenne. L'URSS n'ayant par exemple pas investi à l'Ouest pendant la guerre froide, elle questionne alors le but

---

<sup>63</sup> Sperber, N. (2020). *Ibid.*

<sup>64</sup> Yap, C-W. (2019). *State Support Helped Fuel Huawei's Global Rise*. Wall Street Journal. Disponible sur : <https://www.wsj.com/articles/state-support-helped-fuel-huaweis-global-rise-11577280736> [Consulté le 14/04/2021]

<sup>65</sup> Furui, R. (2018). *Le nouveau cadre juridique des investissements chinois sortants*. DG Trésor, SER de Pékin.

<sup>66</sup> Kratz, A. et Huotari, M. (2020). *Chinese FDI in Europe : 2019 update*. Rhodium Group et Mercator Institute for China Studies (MERICS)

<sup>67</sup> Moran, T. (2017). *CFIUS and National Security : Challenges for the United States, Opportunities for the European Union*. Peterson Institute for International Economics.

<sup>68</sup> Meunier, S. (2014). *Divide and conquer? China and the cacophony of foreign investment rules in the EU*. Journal of European Public Policy, 21:7, 996-1016

final d'un investissement chinois, notamment en ce qui concerne les biens à double usage. De même, les relations de la Chine avec des pays paria, comme la Corée du Nord, ne garantissent pas que les technologies européennes acquises ne puissent se retrouver entre de mauvaises mains. L'ensemble de ces enjeux pourrait dès lors avoir motivé la décision du Premier ministre britannique Theresa May de retarder son autorisation du projet controversé Hinkley Point C en 2016<sup>69</sup>. Bien que porté par *EDF*, ce projet de centrale nucléaire était en effet financé à hauteur de 33% par l'entreprise d'Etat *China General Nuclear Power Corporation* (CGNPC), placée dans le giron de la SASAC.

Dans un second temps, les IDE chinois dans l'Union européenne sont aussi par essence porteurs de risques économiques. La Chine étant une économie émergente, les investissements chinois ne sont pas générateurs des gains en savoir-faire et technologies au profit du pays hôte, inhérents aux IDE traditionnels au sein de l'UE. Ainsi, Meunier montre que les prises de participation chinoises dans l'UE sont précisément dirigées vers les secteurs où les industries européennes disposent de savoir-faire inégalés (robotique, aviation, automobile, tourisme ...) pour pouvoir rapatrier ces derniers vers la Chine<sup>70</sup>. En référence à l'acquisition de l'industriel italien *CB Ferrari* par un investisseur chinois (2012), l'économiste Roberta Rabellotti décrit dès 2012 ce paradigme comme relevant d'un « effet Marco Polo inversé »<sup>71</sup>. Au XIII<sup>e</sup> siècle, le marchand italien avait en effet ramené de ses voyages en Asie de nombreuses technologies et innovations chinoises. Par ailleurs, le capitalisme chinois idiosyncratique que nous avons décrit et ses entreprises d'Etat peuvent être la source de véritables distorsions de concurrence au détriment des firmes européennes<sup>72</sup>, ne bénéficiant pas d'un *level playing field* vis-à-vis de leurs concurrentes chinoises. Deuxième économie et second investisseur mondial, la Chine est pourtant classée comme le troisième marché le moins ouvert au monde, après l'Indonésie et la Russie. Avec un indice de 0,25 (un score de 1 étant le plus restrictif), le marché chinois se situe loin derrière les principales économies de l'UE, telles que l'Allemagne (0,02), la France (0,04), l'Italie (0,05), l'Espagne (0,02) ou les Pays-Bas (0,02). A titre de comparaison, l'Indonésie, marché le moins ouvert, obtenait le score de 0,34. Ainsi, l'ouverture de la Chine aux importations se révèle anormalement faible<sup>73</sup>. En ce sens, la Cour des comptes européenne<sup>74</sup> recense treize secteurs dans lesquels l'Union européenne n'impose aucune restriction aux entreprises chinoises souhaitant investir sur le marché commun. Or, l'intégralité de ces secteurs présente des restrictions en sens inverse quand il s'agit d'accéder au marché chinois. Les entreprises de l'exploitation pétrolière et gazière ne peuvent ainsi le pénétrer que dans le cadre d'une *joint-venture*. Le secteur bancaire n'est accessible que pour les prises de participation inférieures à 20%, relevé à 50% pour les assurances et l'industrie automobile. Le reste des secteurs listés par la Cour (réseaux électriques, centrales nucléaires, aéronautique, ferroviaire

---

<sup>69</sup> Ruddick, G. (2016). *Why have ministers delayed final approval for Hinkley Point C?* The Guardian. Disponible sur <https://www.theguardian.com/uk-news/2016/jul/29/hinkley-point-c-why-has-government-delayed-final-approval> [Consulté le 14/04/2021]

<sup>70</sup> Meunier, S. (2014). *Ibid*

<sup>71</sup> Valli, R. (2014). *Italian Entrepreneurs Turn to Chinese for Help*. VOA News. Disponible sur <https://www.voanews.com/europe/italian-entrepreneurs-turn-chinese-help> [Consulté le 14/04/2021]

<sup>72</sup> Martin, E-A. (2019). *L'Union européenne va-t-elle se laisser acheter ? Le filtrage des investissements étrangers en Europe*. Études de l'Ifri, Ifri.

<sup>73</sup> Natixis. (2018). *Flash Economie n°1343*

<sup>74</sup> Cour des comptes européennes. (2020). *Ibid*, p. 19

...) n'offre que des possibilités d'investissements minoritaires aux entreprises européennes sur le marché chinois. Comme le relèvent les chercheurs de l'Institut Delors<sup>75</sup>, cette non-réciprocité s'illustre aussi par l'absence de notification des aides reçues par les entreprises d'Etat chinoises à l'OMC, leur permettant ainsi de se soustraire aux règles anti-subsidies de l'Organisation. Ainsi, et ce dès les premiers IDE chinois dans l'UE, l'absence de *level playing field* a posé un double problème économique aux Européens : leurs entreprises se trouvent désavantagées à la fois sur le marché chinois mais également au sein du marché unique<sup>76</sup>.

## 2. De 2008 au milieu des années 2010 : un accueil favorable des IDE chinois, ou quand l'expansion chinoise rencontre les faillites européennes

De l'émergence des IDE chinois au sein de l'UE (2008) jusqu'au milieu des années 2010, il ne fut pas question d'un mécanisme européen de filtrage des investissements étrangers, et ce malgré les risques que nous avons identifiés. En effet, il convient de nuancer la « menace » chinoise au cours de cette première période, les IDE répondant à des logiques également économiques et lucratives. D'une part, malgré la dimension étatique incontestable dans laquelle ils s'inscrivent à travers la *Go out policy*, ces investissements sont la conséquence de l'évolution des besoins des entreprises chinoises avec la modernisation de l'économie. D'autre part, les États membres de l'Union européenne ont accueilli des IDE opportuns, à un moment de grande difficulté économique.

a) *Bien que s'inscrivant dans une politique publique dirigiste, la croissance des IDE chinois répond aussi à une montée en gamme de l'économie nationale et à des besoins nouveaux de ses entreprises.*

Sur le plan économique, les années 2000 marquent une transition de l'économie chinoise d'un modèle intensif en facteur travail (*labour-intensive*) à une plus grande intensité capitaliste dans la répartition de ses facteurs de production (*capital-intensive*)<sup>77</sup>. Cette « montée en gamme » de l'économie chinoise<sup>78</sup> se traduit dans un double changement de paradigme en ce qui concerne les flux de capitaux entrant et sortant du territoire. En premier lieu, du fait de la croissance des salaires, la Chine constitue de moins en moins une base depuis laquelle les entreprises occidentales réexportent des produits à bas prix, notamment issus de l'industrie textile. Après trente ans d'*open door policy*, la province du Guangdong (autour de Canton) se voit aujourd'hui en ce sens préférer les usines vietnamiennes, bangladaises ou indiennes. En revanche, les IDE entrants vont désormais chercher principalement à atteindre le marché domestique chinois, fort d'une classe moyenne de près de 500 millions de consommateurs. Dans un second temps, en sens inverse, cette modernisation de l'économie

---

<sup>75</sup> Fabry, E. et Maria d'Andria, J. (2021). *Ibid.*

<sup>76</sup> García-Herrero, A. et NG, G. (2021). *China's state-owned enterprises and competitive neutrality*. Bruegel. Policy contribution 05/2021.

<sup>77</sup> Hou, J., Gelb, S. et Calabrese, L. (2017). *The Shift in Manufacturing Employment in China*. Supporting Economic Transformation. ODI. Disponible sur <https://core.ac.uk/download/pdf/96701591.pdf>

<sup>78</sup> Entretien avec Jean-Marc Fenet, chef du Service économique régional de l'Ambassade de France à Pékin

chinoise a également affecté les flux de capitaux sortants du pays. Avec l'adhésion de la Chine à l'OMC (2011), il semblerait que l'une des principales motivations des entreprises chinoises dans leur expansion internationale soit liée à la concurrence désormais accrue sur le marché domestique au cours des années 2000<sup>79</sup>. Cette compétition pousserait les entreprises à rechercher de nouvelles sources de revenus à l'étranger. En effet, c'est ce qu'affirment près de 50% des multinationales chinoises interrogées à ce sujet par le cabinet McKinsey en 2008<sup>80</sup>. De même, un sondage réalisé par la Chambre de commerce européenne en Chine auprès d'entreprises chinoises<sup>81</sup> montre à ce titre que 85% d'entre elles ont pour objectif premier l'expansion géographique et l'accès au marché européen en investissant dans l'Union européenne.

*b) Dès 2008, les IDE chinois interviennent dans un contexte de grande difficulté économique, où la plupart des économies européennes sont en recherche de financements*

Entre 2008 et le milieu des années 2010, les États européens ont dans l'ensemble accueilli favorablement les IDE originaires de Chine, perçus comme une opportunité en temps de difficultés économiques, et alors que la crise financière globale a été l'occasion pour les fonds chinois de se déployer massivement au niveau mondial<sup>82</sup>. Dans plusieurs de nos entretiens, il nous a été rappelé que les fonds chinois ont été très utiles pour bon nombre d'entreprises européennes, qui auraient probablement fait faillite sans ces prises de participation. Une personne ayant suivi les négociations du règlement européen 2019/452 évoquait ainsi lors de notre rencontre les réticences de plusieurs États membres à l'idée de tempérer les flux chinois entrant au sein de l'Union européenne. Ces officiels de pays d'Europe du Sud déclaraient que leurs entreprises avaient besoin de ces financements chinois, et reprochaient à leurs homologues européens de ne pas avoir été présents en temps de crise pour leur venir en aide.

Comme le souligne Meunier, les IDE chinois émergent en effet de manière massive au sein de l'UE à l'occasion de la crise des dettes souveraines de la zone euro (2011-2012)<sup>83</sup>. Avec la dévaluation de nombreux actifs publics comme privés, des parcs immobiliers vidés de leurs habitants (Espagne, Irlande ...) et les programmes de privatisation mis en place par les États membres, les investisseurs chinois saisissent l'opportunité d'investir à bas coût dans des

---

<sup>79</sup> Cheng, S. et Stough, R. (2007). *The Pattern and Magnitude of Chinese Outward FDI in Asia*. Indian Council for Research on International Economic Relations.

<sup>80</sup> McKinsey & Company. (2008). *Competition from China : Two McKinsey Surveys*. The McKinsey Quarterly 3(April)

<sup>81</sup> European Chamber. (2013). *Chinese outbound investment in the European Union*. Disponible sur <http://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-chinese-outbound-investment-eu-european-union> [Consulté le 14/04/2021]

<sup>82</sup> Backer, L.C. (2009). *Sovereign Investing in Times of Crisis : Global Regulation of Sovereign Wealth Funds, State Owned Enterprises and the Chinese Experience*. Transnational Law & Contemporary Problems, Vol. 19, No. 1, 2009, Penn State Legal Studies Research Paper No. 12-2009

<sup>83</sup> Meunier, S. (2014). *Divide and conquer? China and the cacophony of foreign investment rules in the EU*. Journal of European Public Policy, 21:7, 996-1016

économies souvent plus avancées. En somme, de nombreuses acquisitions vont alors résulter de la *rencontre pragmatique* entre des entreprises européennes en difficulté financière mais dotées d'un certain savoir-faire, et des investisseurs chinois financièrement forts et à la recherche d'expertise technologique<sup>84</sup>. Ainsi, plus de 45% des actifs portugais privatisés dans le cadre du programme d'ajustement structurel du Fonds monétaire international ont été acquis par des investisseurs chinois<sup>85</sup>. En particulier, l'entreprise d'Etat *Three Gorges Corporation* procéda en 2011 au rachat de 21% des parts d'*Energias de Portugal* (EdP), principal fournisseur d'électricité et première valorisation boursière du pays, pour un montant de 2,7 milliards d'euros. En 2014, le groupe public *China's State Grid* se porta acquéreur de 25% de *Redes Energéticas Nacionais* (REN), gestionnaire du réseau d'électricité national, pour un montant de 1,4 milliards d'euros<sup>86</sup>.

Dès lors, les pouvoirs publics vont accueillir favorablement et tenter d'attirer les investissements chinois vers leurs entreprises, de 2008 au milieu des années 2010. Ces IDE sont globalement bien perçus par les États membres, dans un contexte où la préservation de l'emploi et le redressement des comptes publics constituent des priorités. A titre d'exemple, la France va ainsi redoubler d'efforts diplomatiques à l'égard des représentants chinois, en multipliant les actions diplomatiques et accueils de délégations officielles<sup>87</sup>. Les collectivités locales vont aussi lancer leurs propres stratégies d'attractivité vis-à-vis des capitaux chinois. On peut citer à cet effet les bureaux de la Région Rhône-Alpes installés à Shanghai, de la région PACA dans le Guandong, des Pays de la Loire dans le Shandong, de même que ceux de Bordeaux à Wuhan et Lyon à Canton<sup>88</sup>. Enfin, à l'échelon de l'Union, les IDE chinois ont aussi été encouragés par la Commission européenne<sup>89</sup>. Le High Level Economic & Trade Dialogue (HED) entre la Chine et l'Union européenne fut instauré sur une base annuelle par la Commission Barroso et le Premier ministre chinois Wen Jobao en 2007. A l'occasion de son édition de 2015, la Chine s'est notamment engagée à contribuer à hauteur de 315 milliards d'euros au Plan d'investissement dit « Juncker ».

Enfin, au-delà du sauvetage d'économies en difficulté, les IDE chinois dans l'Union ont aussi permis à des firmes européennes d'accéder plus facilement au marché domestique chinois, dans le cadre de la transition économique que nous identifions. A ce titre, le groupe chinois *Sanpower* se porta acquéreur de 89% du capital des magasins britanniques *House of Fraser* en

---

<sup>84</sup> Nicolas, F. (2014). *China's direct investment in the European Union: challenges and policy responses*. China Economic Journal, 7:1, 103-125

<sup>85</sup> Martin, A.C. (2014). *Chinese investments soar in crisis-hit Europe*. Euractiv. Disponible sur <https://www.euractiv.com/section/euro-finance/news/chinese-investments-soar-in-crisis-hit-europe/> [Consulté le 14/04/2021]

<sup>86</sup> Le Corre, P. (2018). *Chinese investments in European countries : Experiences and Lessons from the "Belt and Road" Initiative. Rethinking the Silk Road*. Springer. pp 161-175

<sup>87</sup> Saint-Paul, P. (2014). *La France déroule le tapis rouge à Xi Jinping*. Le Figaro. Disponible sur <https://www.lefigaro.fr/international/2014/03/25/01003-20140325ARTFIG00419-la-france-deroule-le-tapis-rouge-a-xi-jinping.php> [Consulté le 16/04/2021]

<sup>88</sup> Derez, P. et Blanc, F. (2011). Les PME françaises en Chine. Service économique régional de l'Ambassade de France à Pékin. Disponible sur <https://cn.ambafrance.org/IMG/pdf/1-pmes.pdf> [Consulté le 17/04/2021]

<sup>89</sup> Meunier, S. (2019). *Chinese Direct Investment in Europe: Economic Opportunities and Political Challenges*. Handbook of the International Political Economy in China. Northampton, MA: Edward Elgar, pp. 98-112



2014, pour un montant de 480 millions de livres<sup>90</sup>. La chaîne de grands magasins créée en 1849 réalisa ainsi son objectif de s'installer sur le marché asiatique, avec un premier magasin de six étages ouvert dans la ville de Nanjing en 2016<sup>91</sup>. De même, le groupe PSA s'associa en France avec l'entreprise d'Etat *Dongfeng*, propriété de la SASAC qui monta en 2014 à hauteur de 14% de son capital, permettant au constructeur français de renforcer ses positions sur les marchés asiatiques<sup>92</sup>.

## B. Entre *Nouvelles routes de la soie* et *Made in China 2025* : 2015 ou le tournant agressif de la nouvelle politique d'investissement chinoise

Comme présentée en introduction, l'hypothèse centrale de ce mémoire de recherche s'appuie sur un moment de rupture. Identifié au milieu des années 2010, il marque la nouvelle voie dans laquelle s'inscrit la politique d'investissement chinoise, en prenant une double dimension géostratégique et industrielle. A partir de 2015 vont se multiplier des acquisitions stratégiques chinoises sur des actifs européens, déployées directement au profit des intérêts diplomatiques de Pékin ou de sa politique industrielle assertive. Ainsi, ce changement de nature des IDE chinois va générer une réaction politique et normative des États membres de l'Union européenne et l'inscription à l'agenda européen de l'enjeu du filtrage des investissements étrangers. Ce moment de bascule intervient après l'arrivée au pouvoir du président chinois Xi Jinping (2013), lorsque sont lancées deux politiques publiques d'envergure internationale par le Parti-Etat : les *Nouvelles routes de la soie* et le plan *Made in China 2025*.

### 1. Les *Nouvelles routes de la soie*, ou les investissements au service de la diplomatie chinoise

#### a) Un projet « gagnant-gagnant », surtout pour les intérêts chinois

Lancées à l'automne 2013 par le Président Xi Jinping, les *Nouvelles routes de la soie* ou BRI (*Belt and Road Initiative*) constituent un projet de connexions maritimes et ferroviaires entre la Chine et 126 partenaires commerciaux. Le réseau se déploie à travers deux axes principaux : une route terrestre (*Silk Road Economic Belt*) et une voie maritime (*21<sup>st</sup> Century Maritime Silk Road*). L'axe terrestre a été lancé à travers la Russie, l'Asie centrale et le Pakistan jusqu'à l'Europe de l'Est. Sur le plan maritime, la BRI doit relier l'Asie du Sud-Est et du Sud à la Méditerranée, en passant par l'Afrique. Concrètement, les *Nouvelles routes de la soie* se

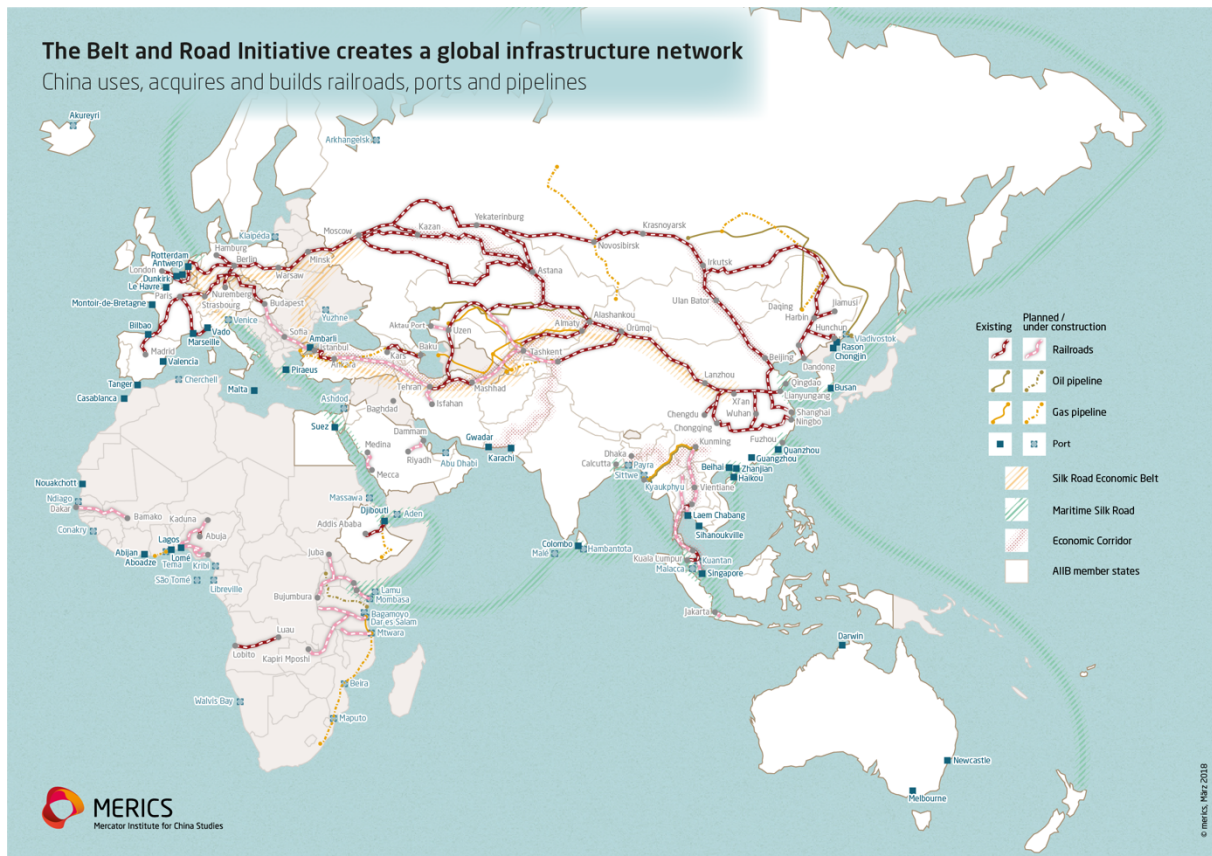
---

<sup>90</sup> Goodley, S. (2014). *House of Fraser sells 89% stake to Chinese conglomerate Sanpower*. The Guardian. Disponible sur <https://www.theguardian.com/business/2014/apr/13/house-of-fraser-sells-stake-chinese-sanpower> Consulté le [14/04/2021]

<sup>91</sup> Fitzgerald, B. (2016). *House of Fraser finally opens in China*. Fashion Network. Disponible sur <https://www.fashionnetwork.com/news/house-of-fraser-finally-opens-in-china,766704.html> [Consulté le 14/04/2021]

<sup>92</sup> Routier, A. (2014). *Automobile : pourquoi PSA a besoin des Chinois de Dongfeng*. Challenges. Disponible sur [https://www.challenges.fr/automobile/actu-auto/automobile-pourquoi-peugeot-a-besoin-des-chinois-de-dongfeng\\_13032](https://www.challenges.fr/automobile/actu-auto/automobile-pourquoi-peugeot-a-besoin-des-chinois-de-dongfeng_13032) [Consulté le 14/04/2021]

traduisent par une multiplication de projets d'investissements à travers une véritable « diplomatie des infrastructures »<sup>93</sup>, concentrant la majorité des investissements : routes, rails, ports ou réseaux énergétiques. Selon les données de la Direction générale du Trésor<sup>94</sup>, le secteur des transports concentre le plus grand nombre de projets BRI (43)%, devant l'énergie (26%) et l'immobilier (21%).



Source : Merics

Présentées par le gouvernement chinois comme une initiative « gagnant-gagnant », les *Nouvelles routes de la Soie* seraient basées sur la « coopération » et le « développement économique » entre les peuples<sup>95</sup>. Elles pourraient permettre à quarante millions de personnes de sortir de la pauvreté d'ici 2030 selon les estimations de la Banque mondiale<sup>96</sup>. Pourtant, la

<sup>93</sup> Santander, S. et Vlassis, A. (2021). *The EU in Search of Autonomy in the Era of Chinese Expansionism and COVID-19 Pandemic*. Global policy. 12 (1), pp. 149–156.

<sup>94</sup> Fenet, J.-M. (2020). *Investissements chinois dans le monde : perte de vitesse depuis deux ans, recentrage vers l'ASEAN et les pays de la route de la soie*. Ambassade de France en Chine. Disponible sur <https://www.tresor.economie.gouv.fr/PagesInternationales/Pages/08475541-476e-4b85-b1de-7cf49ddd0be3/files/d96d0435-ae69-45c6-b3b1-8caa5889df1d> Consulté le [17/04/2021]

<sup>95</sup> J., Xi (2017). *Work together to build the Silk Road Economic Belt and the 21<sup>st</sup> Century Maritime Silk Road*. Discours du 14 mai 2017 au Belt and Road Forum for Economic Cooperation. Disponible sur <https://govt.chinadaily.com.cn/s/201705/16/WS5c0627d4498eefb3fe46e12e/work-together-to-build-the-silk-road-economic-belt-and-the-21st-century-maritime-silk-road.html> [Consulté le 18/04/2021]

<sup>96</sup> Maliszewska, M. et Van der Mensbrugge, D. (2019). *The Belt and Road Initiative : Economic, Poverty and Environmental Impacts*. Policy Research Paper no. 8814. Banque mondiale. Disponible sur <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31543> [Consulté le 20/04/2021]

BRI semble être en premier lieu une initiative fermement contrôlée par Pékin. « Principal pilier stratégique » de sa politique commerciale<sup>97</sup>, il s’agirait donc en ce sens davantage d’un « plan stratégique » que d’une simple « initiative »<sup>98</sup>. A ce titre, Hooijmaaijers applique le concept d’*economic statecraft* à son analyse de la BRI, en décrivant l’utilisation de transactions économiques dans le but d’atteindre des objectifs de politique étrangère<sup>99</sup>. Le retrait des États-Unis de l’Accord de partenariat transpacifique et l’arrêt des négociations UE-US sur le traité transatlantique (TAFTA) ont laissé le champ libre aux *Nouvelles routes de la soie* pour devenir le seul « mégaprojet commercial » d’ampleur mondiale<sup>100</sup>. Les modèles économétriques exploités par Ma et al. montrent que les *Nouvelles routes de la soie* ont permis à la Chine d’accroître considérablement ses exportations, mais que le projet n’a apporté que peu de gains pour les économies européennes<sup>101</sup>. Conformément à notre hypothèse, la BRI constitue donc bien une politique d’investissement à dimension géostratégique, servant les intérêts du Parti-Etat en sus de toute rationalité économique. En témoignent les difficultés de nombreux pays en développement ayant accepté les financements de la *politique de la dette* chinoise et ses clauses abusives, au point de se trouver au bord du défaut de paiement<sup>102</sup>.

*b) Des investissements jusque dans l’Union européenne, soutenus massivement par les subventions publiques chinoises*

Les *Nouvelles routes de la soie* sont caractérisées par une forte implication de l’Etat chinois dans leurs réalisations, dont les entreprises d’Etat sont présentes dans au moins 52% des projets mis en œuvre<sup>103</sup>. La BRI est alimentée par des financements largement originaires de Chine et d’une ampleur considérable, principalement sous forme de prêts. Malgré la création par le gouvernement chinois de véhicules financiers dédiés comme le *New Silk Road Fund* (NSRF) ou la *Banque asiatique d’investissement dans les infrastructures* (AAIF), la majeure partie de ces fonds sera mobilisée par les banques publiques de développement et d’investissement du Parti-Etat, véritables « bras financiers » du projet. A ce titre, *China Development Bank* et *Exim Bank* ont reçu respectivement 32 et 30 milliards de dollars de la Banque centrale chinoise en 2015<sup>104</sup>. Au total, l’ensemble des données disponibles converge

<sup>97</sup> Braga, P. et Sangar, K. (2020). *Strategy Amidst Ambiguity: The Belt and Road and China’s Foreign Policy Approach to Eurasia*. Journal of Cross-Regional Dialogue.

<sup>98</sup> Martin, E-A. (2019). *L’Union européenne va-t-elle se laisser acheter ? Le filtrage des investissements étrangers en Europe. Études de l’Ifri, Ifri*

<sup>99</sup> Hooijmaaijers, B. (2019). *Blackening Skies for Chinese Investment in the EU ?* Journal of Chinese Political Science, 24, pp 451–470

<sup>100</sup> Santander, S. et Vlassis, A. (2021). *Ibid.*

<sup>101</sup> Ma, D. et al. (2019). *China’s One Belt and One Road Initiative and Outward Chinese Foreign Direct Investment*. Sustainability, 11, 7055.

<sup>102</sup> Defranoux, L. (2021). *Chine : les dessous de la diplomatie de la dette*. Libération. Disponible sur [https://www.liberation.fr/international/chine-les-dessous-de-la-diplomatie-de-la-dette-20210412\\_IU6MPAQCGBCMLB7MPE6TUJ4APY/](https://www.liberation.fr/international/chine-les-dessous-de-la-diplomatie-de-la-dette-20210412_IU6MPAQCGBCMLB7MPE6TUJ4APY/) [Consulté le 18/04/2021]

<sup>103</sup> Fenet, J.-M. (2020). *Investissements chinois dans le monde : perte de vitesse depuis deux ans, recentrage vers l’ASEAN et les pays de la route de la soie*. Ambassade de France en Chine. Disponible sur <https://www.tresor.economie.gouv.fr/PagesInternationales/Pages/08475541-476e-4b85-b1de-7cf49ddd0be3/files/d96d0435-ac69-45c6-b3b1-8caa5889df1d> [Consulté le 17/04/2021]

<sup>104</sup> Sperber, N. (2020). *Une finance aux ordres : Comment le pouvoir chinois met le secteur financier au service de ses ambitions*. Institut Rousseau

pour estimer l'effort financier de soutien à la BRI à environ 1 000 milliards de dollars, pour la seule première décennie du projet<sup>105</sup>. A titre de comparaison, la Banque mondiale déclarait en 2017 être impliquée à hauteur de 87 milliards d'euros dans des projets associant les pays de la BRI, au moment même où la Chine avait déjà investi 420 milliard de dollars dans les *Nouvelles routes de la Soie*<sup>106</sup>.

Les États membres de l'UE sont également exposés aux *Nouvelles routes de la soie*, en témoigne la série d'investissements chinois en infrastructures, dans des capacités portuaires<sup>107</sup> ou aéroportuaires sur le continent. Des investisseurs chinois se sont notamment portés acquéreurs de 9,5% de l'aéroport Heathrow de Londres en 2013, de 49,9% de l'aéroport de Toulouse en 2014 et de 82,5% de l'aéroport de Frankfort en 2016<sup>108</sup>. Alors que certains États membres avaient déjà formellement signé des *Memorandum of Understanding* avec Pékin (Grèce, Roumanie, Hongrie, République Tchèque), l'Italie devient le premier pays du G7 à rejoindre les *Nouvelles routes de la soie* en 2019<sup>109</sup>. Les États membres d'Europe occidentale restent dans l'ensemble méfiants vis-à-vis du projet. Le président Emmanuel Macron qualifiait à ce titre explicitement la BRI de projet « hégémonique » devant les Ambassadeurs français<sup>110</sup>. La France n'a signé aucun accord ni formalisé de soutien au projet, malgré des sollicitations chinoises en 2017<sup>111</sup>. Au contraire, le pays s'est inscrit dans la formation d'un axe rival indo-pacifique avec des puissances concurrentes à la Chine<sup>112</sup>. De même, la Commission européenne s'est pour l'instant tenue à l'écart des *Nouvelles routes de la soie*<sup>113</sup>.

## 2. *Made in China 2025*, ou les IDE au service de la nouvelle politique industrielle chinoise

Présenté en mars 2015 par le premier ministre chinois Li Keqiang à l'occasion de la douzième session plénière de l'Assemblée du peuple, le Plan *Made in china 2025*, (MiC 2025) s'inscrit dans une nouvelle politique industrielle chinoise entendant faire du pays la première

---

<sup>105</sup> Price Waterhouse Coopers. (2016). *China's new silk route : the long and winding road*. Disponible sur <https://www.pwc.com/gx/en/growth-markets-center/assets/pdf/china-new-silk-route.pdf> [Consulté le 19/04/2021]

<sup>106</sup> OCDE. (2018). *China's Belt and Road Initiative in the global trade, investment and finance landscape*. Disponible sur <https://www.oecd.org/finance/Chinas-Belt-and-Road-Initiative-in-the-global-trade-investment-and-finance-landscape.pdf> [Consulté le 19/04/2021]

<sup>107</sup> Voir notre revue critique de littérature, Introduction

<sup>108</sup> Le Corre, P. (2018). *Chinese investments in European countries : Experiences and Lessons from the "Belt and Road" Initiative. Rethinking the Silk Road*. Springer. pp 161-175

<sup>109</sup> Ellyatt, H. (2019). *Is Italy playing with fire when it comes to China ?* CNBC. Disponible sur <https://www.cnn.com/2019/03/27/italys-joins-chinas-belt-and-road-initiative.html> [Consulté le 19/04/2021]

<sup>110</sup> Macron, E. (2018). *Discours du Président de la République à la conférence des Ambassadeurs*. Disponible sur : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/08/27/discours-du-president-de-la-republique-a-la-conference-des-ambassadeurs> [Consulté le 19/04/2021]

<sup>111</sup> Ekman, A. (2018). *La France face aux nouvelles routes de la soie chinoises*. Etudes de l'Ifri. Ifri.

<sup>112</sup> Guibert, N. et Pedroletti, B. (2020). *L'Indo-Pacifique, une alliance XXL pour contrer la Chine*. Le Monde. Disponible sur [https://www.lemonde.fr/international/article/2020/11/13/l-indo-pacifique-une-alliance-xxl-pour-contrer-la-chine\\_6059641\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2020/11/13/l-indo-pacifique-une-alliance-xxl-pour-contrer-la-chine_6059641_3210.html) [Consulté le 13/04/2021]

<sup>113</sup> Ekman, A. (2018). *Ibid.*

puissance industrielle du monde. Sur le mode de planification économique habituel de l'Etat chinois, ce plan décennal ne devrait être que le premier d'une stratégie en trois étapes. Une fois devenue une puissance industrielle (2015-2025), le pays aura pour objectif de se hisser parmi les plus grandes puissances industrielles mondiales (2026-2035) avant de devenir le leader global en la matière pour le centenaire de la République populaire de Chine (2036-2049)<sup>114</sup>. Partant du constat que l'économie chinoise reste encore largement dépendante aux équipements étrangers, MiC 2025 redéfinit les priorités de la politique industrielle chinoise en fixant neuf objectifs stratégiques dans dix secteurs clés. Le plan vise à créer des champions domestiques capables de concourir avec les entreprises des plus grandes puissances industrielles, et s'appuie ainsi sur la montée en gamme et l'automatisation des chaînes de production chinoises. L'objectif est d'atteindre des taux d'autosuffisance sur les composants et matériaux clés de 40% en 2020 et 70% en 2025<sup>115</sup>. L'Etat chinois promeut en ce sens l'acquisition systématique des entreprises étrangères maîtrisant des technologies de pointe utiles à sa stratégie industrielle<sup>116</sup>. Pour parfaire à ses ambitions, MiC 2025 se voit doter de fonds publics considérables : l'*Advanced Manufacturing Fund* (2,7 milliards d'euros) et le *National Integrated Circuit Fund* (19 milliards d'euros) n'en sont que des exemples. Ils sont complétés par de très nombreux fonds provinciaux<sup>117</sup>. En comparaison, l'Allemagne a consacré 400 millions d'euros au budget de la recherche sur les technologies de son programme équivalent, *Industrie 4.0*<sup>118</sup>.

#### Les dix secteurs ciblés par le plan *Made in China 2025*

1. *Informatique*
2. *Robotique*
3. *Énergie et véhicule verts*
4. *Aéronautique*
5. *Ingénierie marine*
6. *Ferroviaire*
7. *Énergie*
8. *Matériaux*
9. *Médecine et équipements de santé*
10. *Machines agricoles*

Source : Merics

Alors qu'un tel plan aurait pu constituer un levier de croissance pour nombre d'entreprises européennes, la forte dimension étatique du MiC 2025 en fait un plan largement

<sup>114</sup> Li, L. (2018). *China manufacturing locus in 2025 : With a comparison of "Made in China 2025" and "Industry 4.0"*. Technological Forecasting and Social Change. Volume 135. pp. 66-74

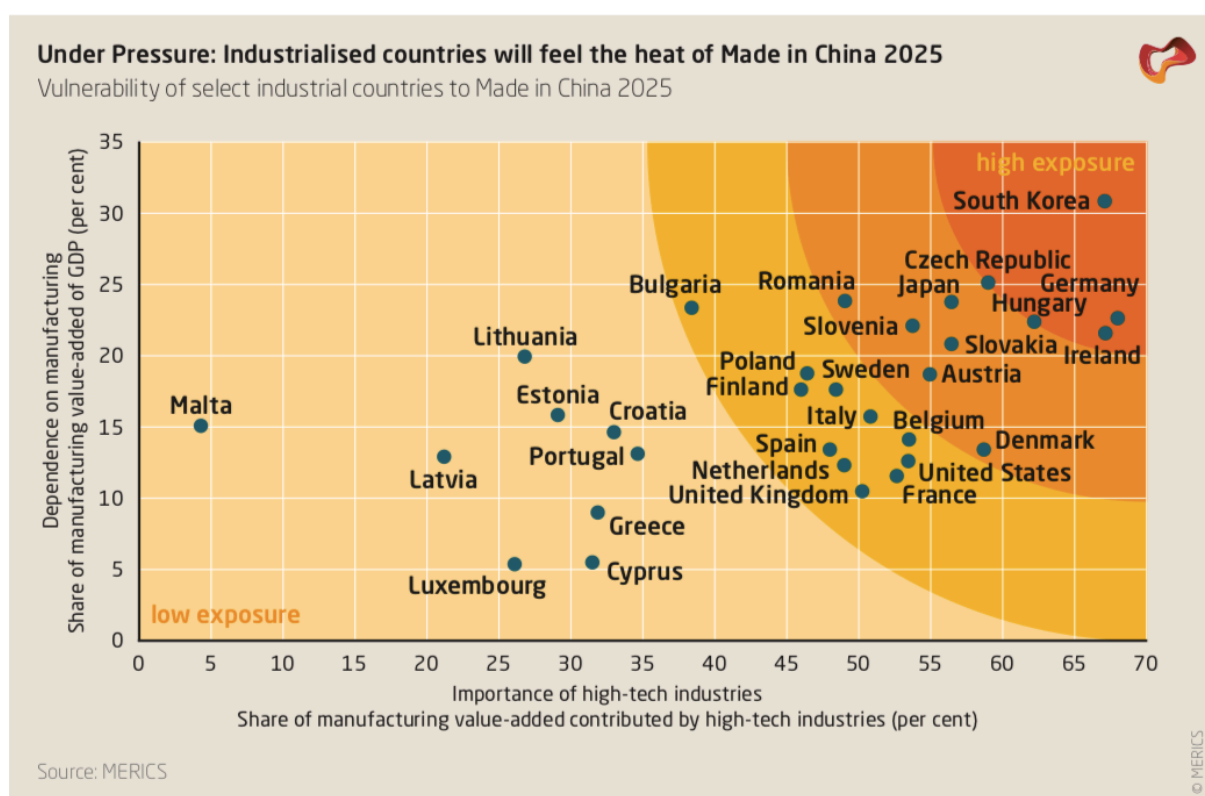
<sup>115</sup> Fenet, J.-M. (2020). *Investissements chinois dans le monde : perte de vitesse depuis deux ans, recentrage vers l'ASEAN et les pays de la route de la soie*. Ambassade de France en Chine. Disponible sur <https://www.tresor.economie.gouv.fr/PagesInternationales/Pages/08475541-476e-4b85-b1de-7cf49ddd0be3/files/d96d0435-ae69-45c6-b3b1-8caa5889df1d> Consulté le [17/04/2021]

<sup>116</sup> Wübbeke, J. et autres. (2016). *Made in China 2025 : the making of a high-tech superpower and consequences for industrial countries*. Institut Merics.

<sup>117</sup> Wübbeke, J. et autres. (2016). *Ibid.*

<sup>118</sup> BMWi. *What is the Plattform Industrie 4.0 ?* Disponible sur <https://www.plattform-i40.de/PI40/Navigation/EN/Home/home.html> [Consulté le 19/04/2021]

fermé aux firmes étrangères. En fixant des quotas d'autosuffisance par secteur pour le marché domestique, il violerait même potentiellement les règles de l'Organisation mondiale du Commerce<sup>119</sup>. Décrite comme une « forte poussée nationaliste »<sup>120</sup> ou une stratégie « technonationaliste »<sup>121</sup>, le plan *Made in China 2025* est, en sens inverse, porteur de nombreux défis pour le marché intérieur européen. Selon l'Institut Merics, l'ensemble des puissances industrielles disposant de technologies de pointe (automobile, aéronautique, machinerie, robotique, ferroviaire, énergie ...) se trouveraient ainsi en situation de vulnérabilité face au MiC 2025. En ce sens, le graphique ci-dessous indique clairement que les États membres de l'Union européenne seront largement concernés, et en premier lieu l'Allemagne. L'Institut recommande à ce titre de renforcer les mécanismes européens de filtrage des IDE afin de protéger les entreprises européennes. Cela passerait par un élargissement sectoriel du contrôle, ainsi qu'une attention particulière portée aux IDE des entreprises d'Etat<sup>122</sup>. En même temps qu'elle révèle ses faiblesses, la Chine pose une « cible » sur les actifs stratégiques européens avec le Plan *Made in China 2025*, en détaillant les secteurs dans lesquels elle a pour objectif d'acquérir des technologies<sup>123</sup>. Dans les grandes puissances industrielles européennes, de nombreuses entreprises vont être ainsi victimes d'acquisitions prédatrices. En Allemagne notamment, les opérations sur *Kuka Robotics* et *Aixtron* vont faire figure de signal d'alerte.



Source : Merics

<sup>119</sup> Laskai, L. (2018). *Why does everyone hate Made in China 2025 ?* Hinrich Foundation. Disponible sur <https://www.hinrichfoundation.com/research/tradevistas/us-china/made-in-china-2025/> [Consulté le 19/04/2021]

<sup>120</sup> Naughton, B. (2018). *The Chinese Economy. Adaptation and Growth*. The MIT Press

<sup>121</sup> Wübbcke, J. et autres. (2016). *Ibid.*

<sup>122</sup> Wübbcke, J. et autres. (2016). *Ibid.*

<sup>123</sup> Entretien avec un haut-fonctionnaire français

Initiés par la *Go out policy* dès 1999, les investissements chinois à l'étranger se déploient dans l'Union européenne à partir de 2008, et connaissent une croissance exponentielle dans le sillage de la crise des dettes souveraines. Jusqu'au milieu des années 2010, ces IDE, même si intrinsèquement porteurs de défis pour les autorités européennes, restent animés par une certaine rationalité économique et une recherche de profit des entreprises chinoises. Il n'est alors absolument pas question d'un mécanisme européen de filtrage des investissements étrangers. En février 2011, suite à la tentative d'OPA du groupe chinois *Xinmao* sur le leader du câble néerlandais *Draka*, les Commissaires européens Antonio Tajani et Michel Barnier avaient adressé un courrier au président Barroso<sup>124</sup>. Y dénonçant la « naïveté » européenne sur la question de l'accueil des IDE, notamment russes et chinois, ils proposèrent d'instaurer un mécanisme de *screening* européen des investissements étrangers. Ce *Committee on Foreign Investment in the European Union* (CFIEU) aurait été bâti sur le modèle du CFIUS américain. Cette initiative fut accueillie très froidement par la majorité des décideurs européens, le Commissaire au commerce Karel de Gucht jugeant la proposition « ni souhaitable ni faisable » et se chargeant de rappeler les multiples bénéfices des investissements étrangers dans l'Union européenne<sup>125</sup>. Le même commissaire résuma de manière claire l'esprit qui prévalait alors au sein de l'Union européenne : « We need the money »<sup>126</sup>.

Avec l'arrivée au pouvoir de Xi Jinping et la nouvelle politique d'investissement chinoise, « l'approche discrète laisse la place à une stratégie beaucoup plus bruyante » selon les mots d'un haut fonctionnaire rencontré lors de nos entretiens. Selon ce même interlocuteur, les acquisitions menées par les investisseurs chinois vont dès lors « précipiter la réaction occidentale ».

\*

---

<sup>124</sup> Chaffin, J. (2011). *Beijing warned on foreign investment*. Financial times. Disponible sur <https://www.ft.com/content/5a234682-e38f-11e0-8f47-00144feabdc0> [Consulté le 20/04/2021]

<sup>125</sup> Meunier, S. (2014). *Divide and conquer? China and the cacophony of foreign investment rules in the EU*. Journal of European Public Policy, 21:7, 996-1016

<sup>126</sup> Ebels, P. (2012). *EU sees dramatic surge in investment from China*. EU Observer. Disponible sur <https://euobserver.com/china/116537>

II. Dans le sillage de la nouvelle politique d'investissement chinoise, la France et l'Allemagne durent faire face à une série d'acquisitions stratégiques au milieu des années 2010, enclenchant leur inscription du filtrage des IDE à l'agenda européen.

A. France et Allemagne : deux pays précurseurs en matière de *screening* des IDE

L'article 65 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) permet aux États membres de déroger à la libre circulation des capitaux en contrôlant les IDE entrant sur leur territoire. Ainsi, il leur est possible de bloquer l'investissement d'une entreprise étrangère, exclusivement pour des motifs d'ordre public ou de sécurité publique. La Cour de justice de l'Union européenne précise en ce sens que les mécanismes de filtrage doivent respecter les principes de proportionnalité et de sécurité juridique, même si les États membres disposent d'une marge d'appréciation large<sup>127</sup>. Dans ce cadre, l'Allemagne et la France ont développé, de manière précoce, des mécanismes de contrôle des investissements parmi les plus exigeants des États membres de l'Union européenne.

1. La France s'est dotée d'un mécanisme de contrôle des investissements étrangers dès 1966

La France a été un pays précurseur en matière de filtrage des IDE, s'étant dotée d'un dispositif de contrôle préalable des investissements directs étrangers dès 1966<sup>128</sup>. Son mécanisme de *screening* se renforce en 2005, à l'initiative du Gouvernement de Villepin qui introduit une liste de secteurs pouvant faire l'objet d'un tel contrôle. L'objectif est à l'époque de protéger les « champions nationaux » d'une éventuelle acquisition par un investisseur étranger. Ainsi, le décret de 2005 portant application de l'article L. 151-3 du code monétaire et financier<sup>129</sup>, voulu comme un dispositif « anti-OPA » au service du « patriotisme économique », aurait alors permis d'empêcher le rachat de *Danone* par l'américain *Pepsico*<sup>130</sup>. Dans le système actuel, la loi dispose que les investissements soumis au mécanisme de filtrage sont ceux dont la cible exerce des activités de nature à porter atteinte à l'ordre public, la sécurité publique, ou aux intérêts de la défense nationale<sup>131</sup>. Un décret en conseil d'État<sup>132</sup> fixe la liste

---

<sup>127</sup> Commission des affaires européennes du Sénat. (2017). *Rapport d'information sur le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne*.

<sup>128</sup> Introduit par la loi n° 66-1008 du 28 décembre 1966 relative aux relations financières avec l'étranger

<sup>129</sup> Décret n°2005-1739 du 30 décembre 2005 réglementant les relations financières avec l'étranger et portant application de l'article L. 151-3 du code monétaire et financier

<sup>130</sup> Biseau, G. (2005). *L'Etat refuse de voir Pepsi avaler Danone*. Libération. Disponible sur [https://www.liberation.fr/evnement/2005/07/21/l-etat-refuse-de-voir-pepsi-avalant-danone\\_527166/](https://www.liberation.fr/evnement/2005/07/21/l-etat-refuse-de-voir-pepsi-avalant-danone_527166/) [Consulté le 14/04/2021]

<sup>131</sup> Article L. 151-3 du code monétaire et financier

<sup>132</sup> Article R. 151-3 du code monétaire et financier



limitative des secteurs et activités concernés. Depuis 2005, plusieurs réformes vont élargir l'étendue sectorielle et les modalités du mécanisme français de filtrage des IDE.

En 2014, suite au rachat de la branche Énergie d'*Alstom* par l'américain *General Electric*<sup>133</sup>, le décret dit « Montebourg »<sup>134</sup> avait étendu un filtrage initialement basé sur la sécurité et la défense nationale à six nouveaux secteurs considérés comme essentiels à la préservation des intérêts nationaux, parmi lesquels des infrastructures critiques (transports, approvisionnement en eau, énergie) la santé ou les télécommunications. Un décret de 2018<sup>135</sup> y ajoute sept « technologies critiques » (aérospatiale, cybersécurité, intelligence artificielle, robotique ...). Enfin, le mécanisme français est largement révisé dans le sillage de la loi Pacte en 2019<sup>136</sup>, alors que la tendance globale est au renforcement de tels mécanismes de contrôle (notamment aux États-Unis et en Allemagne) et que le règlement européen sur le filtrage des investissements avait été adopté<sup>137</sup>. Sont ainsi inclus de nouveaux secteurs (presse, sécurité alimentaire, stockage d'énergie, quantique) et le seuil de participation enclenchant le contrôle des investissements est abaissé de 33 à 25%. Enfin, la réforme de 2019 oblige les investisseurs à faire connaître leurs liens avec des États ou organismes publics étrangers.

Face à la crise économique issue de l'épidémie de coronavirus, un arrêté du Ministre de l'économie Bruno Le Maire<sup>138</sup> a inclus les biotechnologies dans la liste des technologies critiques soumises au contrôle des IEF (investissements étrangers en France). Aussi, pour les investisseurs non européens, le seuil de prise de participation dans les entreprises cotées a été abaissé à 10%, afin de les protéger des acquisitions prédatrices dans le contexte de la chute des cours boursiers. Cette disposition a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2021<sup>139</sup>.

Concrètement, une opération est éligible à un contrôle du ministère de l'Économie dans le cadre de la procédure IEF, si elle répond à trois conditions cumulatives :

- de type d'investisseur : il doit être une personne physique ou morale étrangère. Il peut être une personne française, si contrôlée en dernier ressort par un investisseur étranger.

---

<sup>133</sup> Bardasi, S. (2014). *Décret « Alstom » : la France est loin d'être seule*. La Tribune. Disponible sur <https://www.latribune.fr/opinions/tribunes/20140521trib000831179/decree-alstom-la-france-est-loin-d-etre-seule.html> [Consulté le 14/04/2021]

<sup>134</sup> Décret n° 2014-479 du 14 mai 2014 relatif aux investissements étrangers soumis à autorisation préalable

<sup>135</sup> Décret n° 2018-1057 du 29 novembre 2018 relatif aux investissements étrangers soumis à autorisation préalable

<sup>136</sup> Décret n° 2019-1590 du 31 décembre 2019 relatif aux investissements étrangers en France

<sup>137</sup> DG Trésor. (2019). *Les investissements étrangers en France*. Disponible sur <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2019/09/12/les-investissements-etrangeurs-en-france> [Consulté le 14/04/2021]

<sup>138</sup> Arrêté du 27 avril 2020 relatif aux investissements étrangers en France

<sup>139</sup> Ministère de l'économie et des finances. Communiqué de presse du 18 décembre 2020. Disponible sur <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/4e404461-21e3-403f-b765-943442285fa6/files/5413f909-2a53-4087-ab2d-28369e8d1c64>

- de type d'opération<sup>140</sup> : acquisition du contrôle d'une société, de toute ou partie d'une branche d'activité d'une société, ou bien du plus de 25% des droits de vote de toute société française lorsqu'il s'agit d'un IDE hors UE.
- de secteur : deux types de secteurs sont filtrés<sup>141</sup>.

a) *Activités de nature à porter atteinte à l'ordre public, à la sécurité publique ou aux intérêts de la défense nationale*

b) *Activités de recherche, de production ou de commercialisation d'armes, de munitions, de poudres et substances explosives*

La liste des secteurs<sup>142</sup>, ainsi élargie au fil des réformes mentionnées, est précisée au niveau réglementaire<sup>143</sup>. Aujourd'hui, la majeure partie des secteurs de l'économie française peut ainsi être sujette à un contrôle au titre de la procédure IEF, exceptés le luxe, l'alcool et l'immobilier<sup>144</sup>.

Une fois la demande d'autorisation déposée auprès du bureau MULTICOM 4 de la Direction générale du Trésor, un délai de trente jours ouvrés s'enclenche pour qu'une réponse soit donnée à l'investisseur. Après une instruction interministérielle (Direction générale de l'armement, Ministères de la Transition écologique et de la Santé ...) faisant notamment appel au Service de l'information stratégique et de la sécurité économiques (SISSE) et son réseau de délégués territoriaux, la décision finale est prise par le Ministre de l'Économie. De grands industriels français de l'armement peuvent éventuellement être consultés par le Ministère des Armées pour juger du caractère stratégique de technologies ou biens à double usage. Trois cas de figure se profilent alors :

- Autorisation
- Autorisation conditionnée : un délai de quarante-cinq jours s'enclenche. Une lettre de conditions est adressée à l'investisseur lui présentant des exigences de la puissance publique si la transaction devait être autorisée : maintenir les activités sensibles en France et garantir leur pérennité, instaurer un comité de sécurité dans l'entreprise où un représentant de l'Etat bénéficiera d'un droit de veto, mettre en place un cloisonnement du S.I. afin que les données ne puissent être transmises à la maison-mère à l'étranger ...

<sup>140</sup> Article R. 151-2 du code monétaire et financier

<sup>141</sup> Articles L. 151-1 du code monétaire et financier

<sup>142</sup> Disponible sur : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/services-aux-entreprises/investissements-etrangers-en-france/les-secteurs-d-activites-dans-lesquels-les-investissements-sont-soumis-a-autorisation-prealable>

<sup>143</sup> Article R. 151-3 du code monétaire et financier

<sup>144</sup> Ledoux, C. (2020). *Contrôle des investissements étrangers : le discret « big bang » de Bercy*. Les Echos. Disponible sur <https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/opinion-contrôle-des-investissements-etrangers-le-discret-big-bang-de-bercy-1173147> [Consulté le 14/04/2021]

- Refus du Ministre de l'Économie : deux conditions le permettent<sup>145</sup>. Peuvent être invoquées l'honorabilité de l'investisseur ou bien l'absence de condition permettant de garantir les intérêts nationaux en matière d'ordre public, de sécurité publique et de défense nationale

## 2. En Allemagne, un *screening* initié à partir de 2004

En 2004 fut introduit la première version du mécanisme allemand de filtrage des investissements étrangers, suite au rachat du motoriste *MTU* et du chantier naval *HDW* par des investisseurs américains. Le *Foreign Trade and Payment Act*<sup>146</sup>, décliné au niveau réglementaire par la *Foreign Trade and Payment Ordinance*<sup>147</sup> définissent le cadre du contrôle exercé par le ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie (BMW), dont le bureau VB1 est responsable de l'instruction des dossiers d'investissement. Concrètement, le mécanisme allemand est constitué d'un double filtrage :

- Un filtrage *cross-sectoral*<sup>148</sup>, pour prévenir les menaces à l'ordre public et à la sécurité, est assuré pour l'ensemble des secteurs. Le contrôle cible uniquement les investissements originaires d'États non membres de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre-échange. Les transactions à destination de toutes les entreprises allemandes sont soumises à autorisation, sous réserve de franchissement du seuil de 25% des parts de l'entreprise cible. Une réforme de 2018 a introduit un seuil abaissé à 10% pour les infrastructures critiques.
- Un filtrage *sector-specific*<sup>149</sup> est assuré pour les investissements étrangers dans les secteurs liés à la défense.

Face à la crise sanitaire, un amendement à la *Foreign Trade and Payment Ordinance* a été adopté au printemps 2020. Il intègre de nouveaux secteurs au sein des activités sujettes au filtrage des IDE, et notamment les équipements de protection médicale. Au total, la législation allemande a déjà été révisée à dix-sept reprises.

---

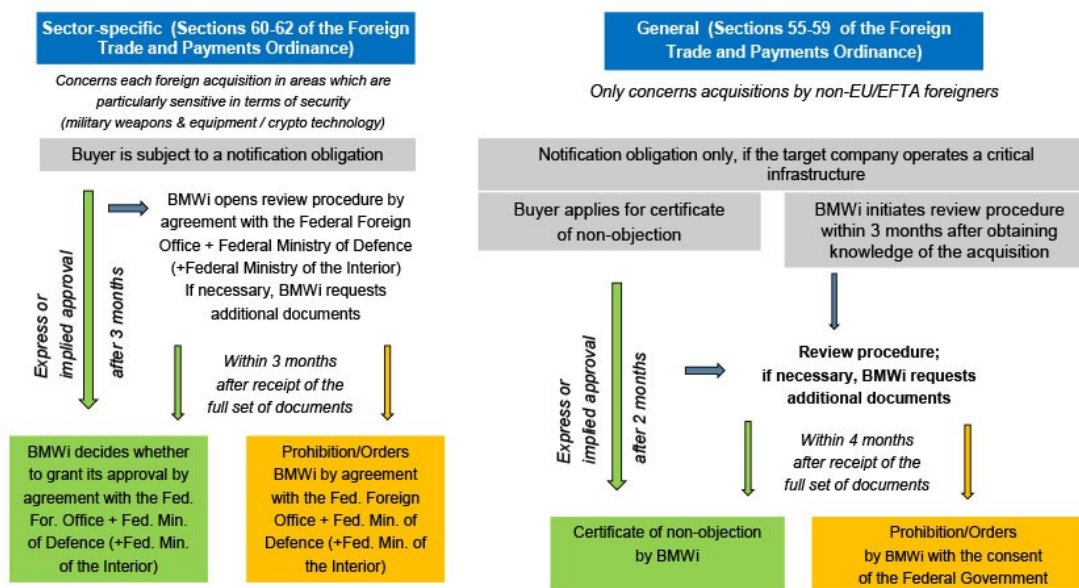
<sup>145</sup> Article R. 151-10 du code monétaire et financier

<sup>146</sup> Außenwirtschaftsgesetz - AWG

<sup>147</sup> Außenwirtschaftsverordnung - AWV

<sup>148</sup> Außenwirtschaftsverordnung - AWV (sections 55 à 59)

<sup>149</sup> Außenwirtschaftsverordnung - AWV (sections 60 à 62)



Source : BMWi

B. Le milieu des années 2010 marque le début d’une série d’acquisitions stratégiques des investisseurs chinois en France et en Allemagne, les incitant à renforcer leurs mécanismes de filtrage des IDE.

1. La concrétisation de la nouvelle politique d’investissement chinoise en France et en Allemagne

Dans le sillage des lancements des *Nouvelles routes de la soie* et du Plan *Made in China 2025*, l’année 2016 marque un tournant en Europe en ce qui concerne les IDE chinois<sup>150</sup>. Pendant les seuls six premiers mois de l’année, 164 entreprises européennes furent rachetées par des investisseurs chinois, soit presque autant que pendant toute l’année 2015, qui connut 183 acquisitions<sup>151</sup>. Selon le cabinet EY, ces groupes chinois investirent 70 milliards de dollars dans des entreprises du continent pendant ce premier semestre 2016, soit l’équivalent de l’ensemble de leurs investissements sur 2013, 2014 et 2015 combinés. En particulier, la France et l’Allemagne furent très exposées, avec une vague d’acquisitions stratégiques inédite sur leurs entreprises nationales. Les 11 milliards d’euros investis en Allemagne par des conglomérats

<sup>150</sup> Martin, E-A. (2019). *L’Union européenne va-t-elle se laisser acheter ? Le filtrage des investissements étrangers en Europe. Études de l’Ifri*, Ifri.

<sup>151</sup> Stanzel, A. (2017). *Germany’s turnabout on Chinese takeovers*. European Council on foreign relations. Disponible sur [https://ecfr.eu/article/commentary\\_germanys\\_turnabout\\_on\\_chinese\\_takeovers\\_7251/](https://ecfr.eu/article/commentary_germanys_turnabout_on_chinese_takeovers_7251/) [Consulté le 13/04/2021]

chinois en 2016 dépassèrent alors les montants investis dans le pays pendant les dix dernières années cumulées<sup>152</sup>.

a) *En France : investisseurs opaques et « amertume »*

Selon les données de Datenna<sup>153</sup>, 69 acquisitions d'entreprises françaises par des investisseurs chinois ont été recensées de 2010 à avril 2021. Les données rendues publiques par la Direction générale du Trésor<sup>154</sup> indiquent que 275 opérations ont été examinées au titre du contrôle des IEF en 2020, contre 216 en 2019, 184 en 2018 et 127 en 2017. La tendance est donc clairement à la hausse, mais cette croissance des opérations filtrées résulte aussi des élargissements sectoriels successifs du dispositif. En moyenne, 55% des investissements contrôlés de 2017 à 2020 étaient issus de pays non-européens. Les États-Unis se classaient au premier rang des IDE contrôlés, devant la Suisse et le Canada. Dès lors, les IDE chinois ne figurent pas au rang de ceux les plus filtrés par le mécanisme français. Au regard du volume qu'ils représentent comparés aux investisseurs « traditionnels », cela paraît somme toute logique. Ces données étant protégées par le sceau du secret défense, nos entretiens ne nous ont pas permis d'obtenir davantage d'informations. Plusieurs interlocuteurs nous ont en revanche signalé que la part d'IDE filtrés au sein des IDE chinois était particulièrement importante. Les investissements chinois en France sont donc bel et bien un sujet d'attention des autorités.

Dans le sillage des lancements de la BRI et du plan MiC 2025, le milieu des années 2010 est marqué en France par une multiplication d'acquisitions de fleurons nationaux via des IDE chinois. Nos recherches ainsi que nos entretiens nous ont permis d'identifier trois tendances, qui caractérisent ces opérations : des secteurs stratégiques, une surreprésentation d'investisseurs liés au parti-Etat chinois, et un manque de fiabilité des investisseurs observé à l'occasion de nombreuses transactions.

En dehors des secteurs du tourisme (*Club Med*<sup>155</sup>, *Louvre Hotel Group*<sup>156</sup> ...) et du luxe (*Lanvin*<sup>157</sup>, *Baccarat*<sup>158</sup>), ces opérations sont en premier lieu marquées par un ciblage sur les

---

<sup>152</sup> EY. (2017). *China go abroad : how inclusive management helps Chinese enterprises win overseas*. 6<sup>th</sup> issue

<sup>153</sup> Datenna (2021). *China-EU FDI Radar*. Disponible sur <https://www.datenna.com/china-eu-fdi-radar/> [Consulté le 23/04/2021]

<sup>154</sup> DG Trésor (2021). *Les chiffres clés des IEF en 2020*. Disponible sur <https://www.tresor.economie.gouv.fr/services-aux-entreprises/investissements-etrangers-en-france/les-chiffres-clés-des-ief-en-2020> [Consulté le 20/04/2021]

<sup>155</sup> Bayart, B. (2015). *Le Club Med passe sous pavillon chinois*. Le Figaro. Disponible sur <https://www.lefigaro.fr/societes/2015/01/04/20005-20150104ARTFIG00129-le-club-med-passe-sous-pavillon-chinois.php> [Consulté le 19/04/2021]

<sup>156</sup> Dutehuil, G. (2018). *Le groupe chinois Jin Jiang de Louvre Hotels le moteur de sa croissance*. Le Monde. Disponible sur [https://www.lemonde.fr/economie/article/2018/03/16/le-groupe-chinois-jin-jiang-fait-de-louvre-hotels-le-moteur-de-sa-croissance\\_5271828\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2018/03/16/le-groupe-chinois-jin-jiang-fait-de-louvre-hotels-le-moteur-de-sa-croissance_5271828_3234.html) [Consulté le 19/04/2021]

<sup>157</sup> Gully, H. (2018). *Fosun, ce géant chinois qui rachète Lanvin*. Les Echos. Disponible sur <https://www.lesechos.fr/2018/02/fosun-ce-geant-chinois-qui-rachete-lanvin-984477> [Consulté le 19/04/2021]

<sup>158</sup> Lieto, C. (2018). *La cristallerie Baccarat officiellement rachetée par un fonds chinois*. France Bleu. Disponible sur <https://www.francebleu.fr/infos/economie-social/la-cristallerie-baccarat-officiellement-a-un-fonds-chinois-1529574320> [Consulté le 19/04/2021]

secteurs stratégiques précisément listés au sein de la nouvelle politique industrielle du MiC 2025. En ce qui concerne les infrastructures critiques, comme le signale la Commission des affaires européennes du Sénat, la moitié du capital de l'aéroport de Toulouse-Blagnac fut rachetée par un consortium chinois (2014), de même que 14 hectares d'entrepôts du port du Havre et 600 hectares de l'ancienne base américaine de Châteauroux, à proximité de laquelle un aéroport est utilisé par *Air France* et *Airbus*<sup>159</sup>. Dans le domaine médical, le groupe *eDevice* fut racheté par un conglomérat chinois via une société américaine en 2016<sup>160</sup>. Dans le nucléaire civil, le conglomérat public *Yantai Taihai* racheta le groupe *Manoir Industries* en 2013 puis le groupe CTI en 2016. En 2016, *Almae Technologies* (lasers télécom) fut racheté par l'entreprise d'Etat *Canglong Optoelectronic*<sup>161</sup>. Enfin, *SES ImagoTag*, numéro 1 mondial de l'étiquetage électronique, est passé sous pavillon chinois en 2018<sup>162</sup>.

Outre le ciblage de secteurs stratégiques, les acquisitions chinoises en France ont souvent été des opérations directement liées au Parti-Etat. 40% des acquisitions auraient été réalisées par des conglomérats appartenant directement au gouvernement chinois selon le cabinet Datenna<sup>163</sup>. Ce chiffre nous a été confirmé officieusement par un de nos interlocuteurs, qui parle de « 40 à 50% » des IDE chinois en France concernés. Souvent, ces investisseurs chinois ont cherché à dissimuler ces liens à travers « une cascade de société écrans », mécanisme souvent décrit lors de nos entretiens avec de hauts fonctionnaires français comme allemands. Les pays les plus cités en ce sens ont été le Luxembourg, Hong Kong, Singapour et la Malaisie. Nos interlocuteurs nous ont signalé que cette opacité dans les financements et chaînes de commandement des acquéreurs chinois constituait un véritable défi dans la pratique du filtrage des IDE. A ce titre, l'acquisition de 2018 du leader mondial des micro-connecteurs *Linxens* pour 2,2 milliards d'euros en est un exemple éloquent<sup>164</sup>. L'entreprise française a été vendue au conglomérat chinois *Ziguang Liansheng* par l'entremise d'une série de sociétés basées à Hong Kong, en France et au Luxembourg. Or, ce groupe appartient en réalité au *Tsinghua Unigroup*, affilié au Ministère chinois de l'Éducation, chef de file de la stratégie nationale de développement d'une industrie des semi-conducteurs en Chine. En septembre 2019, soit un an après son rachat, *Linxens* a injecté 260 millions d'euros dans la construction d'une immense usine dans la région de Tianjin, hub chinois de recherche et développement dans le cloud et les semi-conducteurs. L'acquisition de *Linxens* fait ainsi figure de cas d'école du *modus operandi* encouragé par la Chine dans le cadre du MiC 2025, schéma que l'on

---

<sup>159</sup> Commission des affaires européennes du Sénat. (2017). *Rapport d'information sur le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne*.

<sup>160</sup> Lanusse, C. (2016). *Bordeaux : l'Américain iHealth rachète eDevice 94 M€*. La Tribune. Disponible sur <https://objectifaquitaine.latribune.fr/innovation/2016-09-06/bordeaux-l-america-in-ihealth-achete-edevic-94-m.html> [Consulté le 19/04/2021]

<sup>161</sup> Communiqué de presse du cabinet Gide. (2016). Disponible sur <https://www.gide.com/fr/actualites/gide-conseille-canglong-optoelectronic-sur-lacquisition-dune-entreprise-francaise-de> [Consulté le 19/04/2021]

<sup>162</sup> Bertrand, Philippe. (2019). *SES ImagoTag, champion français méconnu de l'étiquette électronique*. Les Echos. Disponible sur <https://www.lesechos.fr/industrie-services/conso-distribution/ses-imagotag-champion-francais-meconnu-de-letiquette-electronique-473568> [Consulté le 19/04/2021]

<sup>163</sup> Zaugg, J. (2021). *Comment la Chine fait main basse sur les pépites européennes*. Les Echos. Disponible sur <https://www.lesechos.fr/weekend/business-story/comment-la-chine-fait-main-basse-sur-les-pepites-europeennes-1303547> [Consulté le 20/04/2021]

<sup>164</sup> Datenna. (2021). *The acquisition of Linxens*. Disponible sur <https://www.datenna.com/the-acquisition-of-linxens/> [Consulté le 19/04/2021]

retrouvera à plusieurs reprises lors d'opérations sur des entreprises allemandes. Cela fait écho au précédent rachat du fabricant français de circuits électroniques à double usage *All Circuits* (2016) par le chinois *Aerospace Hi-Tech* via une société luxembourgeoise<sup>165</sup>. Son principal actionnaire était en réalité la CASIC (*China Aerospace Science and Industry Corporation*) entreprise d'Etat et fournisseur majeur de l'Armée populaire de libération. Récemment, les média proches du Parti communiste se félicitaient que la CASIC soit désormais capable de s'émanciper de toute dépendance étrangère et notamment américaine dans la production de semi-conducteurs<sup>166</sup>. La cession du leader français de la restauration aérienne *Servair* par Air France au conglomérat chinois *HNA* constitue un dernier exemple. Le rachat se fit par l'entremise d'une précédente acquisition en Suisse, à savoir l'entreprise *Gategroup*<sup>167</sup>.

Enfin, un certain nombre de ces opérations ont laissé un « goût amer » aux Français, selon les mots d'un haut fonctionnaire rencontré lors de nos entretiens. Cet interlocuteur prend pour exemple le désengagement chinois de l'Aéroport de Toulouse, la même CASIL étant accusée d'avoir pratiqué une « gestion strictement mercantile », lui permettant de réaliser une plus-value de 200 millions d'euros en se désengageant au bout de quatre ans<sup>168</sup>. On pourrait aussi citer à ce titre les défauts chinois des groupes surendettés *CAM SPC*, fragilisant le groupe *Manoir Industries*<sup>169</sup>, ou *HNA*, entraînant la revente de *Servair* et la faillite d'*Aigle Azur* (précédemment racheté en 2012 au français *Weaving Group*)<sup>170</sup>. Le haut fonctionnaire rencontré décrit dans ce cadre un « sentiment anti-chinois » de plus en plus prégnant. Il en tient pour preuve l'installation controversée dans la banlieue strasbourgeoise d'une usine par *Huawei*<sup>171</sup>, groupe dont les pratiques agressives de lobbying avaient été décrites par le journal *Le Monde*, dans des termes dont la véracité nous a été confirmée par plusieurs autres interlocuteurs<sup>172</sup>. Dans ce cadre, le haut fonctionnaire nous a confié regarder avec attention le

<sup>165</sup> Berkovicus, C. (2015). *Le fabricant d'électronique All Circuits passe sous pavillon chinois*. Les Echos. Disponible sur <https://www.lesechos.fr/2015/07/le-fabricant-delectronique-all-circuits-passe-sous-pavillon-chinois-251653> [Consulté le 19/04/2021]

<sup>166</sup> Sen, M. (2021). *White House pins hope on semiconductors meeting to help compete with China*. Global Times. Disponible sur <https://www.globaltimes.cn/page/202104/1220838.shtml> [Consulté le 19/04/2021]

<sup>167</sup> Gliszczynski, F. (2016). *Air France cède 40% du capital de Servair au chinois HNA*. La Tribune. Disponible sur <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/services/transport-logistique/air-france-cede-49-du-capital-de-servair-au-chinois-hna-575223.html> [Consulté le 19/04/2021]

<sup>168</sup> Le Monde. (2019). *Le chinois Casil vend l'aéroport de Toulouse à Eiffage et réalise une grosse plus-value*. Disponible sur [https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/12/30/le-chinois-casil-vend-l-aeroport-de-toulouse-a-eiffage-et-realise-une-grosse-plus-value\\_6024419\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/12/30/le-chinois-casil-vend-l-aeroport-de-toulouse-a-eiffage-et-realise-une-grosse-plus-value_6024419_3234.html) [Consulté le 19/04/2021]

<sup>169</sup> Garnier, C. (2021). *Les filiales du groupe Manoir Industries placées en redressement judiciaire*. L'Usine nouvelle. Disponible sur <https://www.usinenouvelle.com/article/les-filiales-du-groupe-manoir-industries-placees-en-redressement-judiciaire.N1067029> [Consulté le 21/04/2021]

<sup>170</sup> Gliszczynski, F. (2019). *Aigle Azur : l'histoire trépidante d'un fiasco*. La Tribune. Disponible sur <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/services/transport-logistique/aigle-azur-l-histoire-trepidante-d-un-fiasco-830401.html> [Consulté le 19/04/2021]

<sup>171</sup> Izambard, A. (2020). *Malgré Le Maire, Huawei confirme son projet d'usine en France et lorgne Strasbourg*. Challenges. Disponible sur [https://www.challenges.fr/high-tech/pour-sa-premiere-grande-usine-hors-de-chine-huawei-cible-bien-l-alsace\\_701326](https://www.challenges.fr/high-tech/pour-sa-premiere-grande-usine-hors-de-chine-huawei-cible-bien-l-alsace_701326) [Consulté le 19/04/2021]

<sup>172</sup> De Royer, S. et Guibert, N. (2021). *L'intense lobbying du chinois Huawei auprès des décideurs politiques français*. Le Monde. Disponible sur [https://www.lemonde.fr/economie/article/2021/03/03/entrisme-ou-relations-tout-a-fait-normales-enquete-sur-la-french-connection-de-huawei-a-paris\\_6071760\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2021/03/03/entrisme-ou-relations-tout-a-fait-normales-enquete-sur-la-french-connection-de-huawei-a-paris_6071760_3234.html) [Consulté le 19/04/2021]

projet de mega factory du chinois *Envision* à Dunkerque, qui s'engagerait à y investir un milliard d'euros<sup>173</sup>.

En sus de ces transactions de grande ampleur, plusieurs de nos interlocuteurs nous ont décrit, sans donner de chiffres, de nombreux cas d'acquisitions chinoises discrètes et plus modestes de petites entreprises françaises stratégiques. Parfois fournisseurs d'importants groupes dont des équipementiers militaires, ces industriels peuvent ne pas avoir conscience de leur caractère stratégique. Ceci représente un véritable enjeu de souveraineté économique. En ce sens, le réseau des 21 délégués territoriaux à l'information stratégique et à la sécurité économiques (Disse), placés auprès des préfets de région, sont chargés de la politique d'intelligence et de sécurité économique locale et de la détection des menaces étrangères<sup>174</sup>. Les investissements chinois en capital-risque dans des startups françaises se sont aussi multipliés ces dernières années, à l'image des prises de participation du géant *Tencent* dans les fintech *Lydia* et *Qonto*<sup>175</sup> et dans l'éditeur de jeux vidéo *Voodoo*<sup>176</sup>. Comme l'identifiait le rapport Tibi en 2019<sup>177</sup>, ces prises de participation résultent en large part de la difficulté des startups françaises à se financer en *late stage*, soit au-delà de 40 millions d'euros de levée de fonds. A l'occasion de la crise sanitaire a été créé le fonds *French Tech Souveraineté*<sup>178</sup>, afin de préserver les startups travaillant sur des technologies critiques (quantique, cybersécurité, IA, santé ...) d'éventuelles acquisitions prédatrices. Ce véhicule financier pourra à terme atteindre les 500 millions d'euros.

#### b) *En Allemagne : la liste de courses des conglomérats chinois*

Première destination des IDE chinois dans l'Union européenne, les acquisitions chinoises recensées en Allemagne sont bien plus nombreuses qu'en France, avec 174 rachats de 2010 à avril 2021, dont 51% liés directement à l'Etat chinois<sup>179</sup>. Dans le sillage du lancement du MiC 2025, l'Institut Merics identifie un « tournant radical » des comportements

---

<sup>173</sup> Motte, M. (2021). *Dunkerque, site favori du chinois Envision pour installer sa gigafactory*. La Tribune. Disponible sur <https://www.lopinion.fr/edition/economie/batteries-dunkerque-site-favori-chinois-envision-installer-gigafactory-234497> [Consulté le 19/04/2021]

<sup>174</sup> Décret n° 2019-206 du 20 mars 2019 relatif à la gouvernance de la politique de sécurité économique

<sup>175</sup> Schaeffer, F. (2020). Le chinois Tencent poursuit son incursion dans la fintech française. Les Echos. Disponible sur <https://www.lesechos.fr/finance-marches/banque-assurances/le-chinois-tencent-poursuit-son-incursion-dans-la-fintech-francaise-1164625> [Consulté le 22/04/2021]

<sup>176</sup> Bregeras, G. (2020). *Jeu vidéo : Voodoo ouvre son capital à Tencent et devient la nouvelle licorne tricolore*. Les Echos. Disponible sur <https://business.lesechos.fr/entrepreneurs/financer-sa-creation/0603759271252-jeu-video-voodoo-ouvre-son-capital-a-tencent-et-devient-la-nouvelle-licorne-tricolore-339230.php> [Consulté le 22/04/2021]

<sup>177</sup> Tibi, P. (2019). *Financer la quatrième révolution industrielle*. Rapport au ministre de l'économie et des finances. Disponible sur [https://minefi.hosting.augure.com/Augure\\_Minefi/r/ContenuEnLigne/Download?id=40C3DA75-8DAB-4300-86D1-C7ED87BD9045&filename=1351%20-%20Rapport%20Tibi%20-%20FR.pdf](https://minefi.hosting.augure.com/Augure_Minefi/r/ContenuEnLigne/Download?id=40C3DA75-8DAB-4300-86D1-C7ED87BD9045&filename=1351%20-%20Rapport%20Tibi%20-%20FR.pdf)

<sup>178</sup> Ministère de l'Économie et des finances. (2020). *Plan de soutien aux entreprises technologiques*. Dossier de presse du 5 juin 2020. Disponible sur [https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/covid19-soutien-entreprises/2190-109%20-%20PlanTech%20-%20Dossier%20de%20presse.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/covid19-soutien-entreprises/2190-109%20-%20PlanTech%20-%20Dossier%20de%20presse.pdf)

<sup>179</sup> Datenna (2021). *China-EU FDI Radar*. Disponible sur <https://www.datenna.com/china-eu-fdi-radar/> [Consulté le 23/04/2021]



d'investissements chinois en Allemagne à partir du milieu des années 2010. En premier lieu, alors que la plupart des transactions étaient ciblées sur l'acquisition de petites et moyennes entreprises jusqu'en 2015, les dernières années montrent une série de rachats d'actifs de haut-niveau, pour des montants dépassant régulièrement les 500 millions d'euros. Deuxièmement, les IDE chinois ont ciblé de manière répétée les capacités industrielles allemandes de pointe, directement listées au sein de la stratégie MiC 2025. Ainsi, de 2015 à 2017, les acquisitions chinoises se sont dirigées en priorité sur la machinerie et les équipements (40%), l'automobile (15%) et les services d'utilité publique (eau, gaz, électricité : 15%). Depuis 2016, le nombre d'opérations contrôlées au titre du filtrage des IDE a augmenté continûment, avec 185 opérations concernées de 2016 à 2018, dont 75 ont attribuées à des investisseurs chinois, soit plus de 40%<sup>180</sup>.

Au rang des acquisitions stratégiques de grande ampleur figure le rachat pour 1,4 milliards d'euros du spécialiste du recyclage *Energy from Waste* en 2016 par le chinois *Beijing Enterprises*, alors que la Chine s'était fixé pour objectif de convertir 30% de ses déchets en électricité d'ici à 2030<sup>181</sup>. Après avoir déboursé 7,1 milliards d'euros pour l'acquisition du fleuron industriel italien *Pirelli*<sup>182</sup>, l'entreprise d'Etat *ChemChina* a racheté le fabricant de machines industrielles *KraussMaffei Group* pour 925 millions d'euros la même année<sup>183</sup>. En 2017 fut réalisée l'acquisition de la branche *Control systems* du groupe *ZF* par le chinois *Luxshare*, pour un montant d'un milliard d'euros<sup>184</sup>. Dans le cadre de la stratégie chinoise d'intégration civilo-militaire, un haut fonctionnaire allemand, dont le nom n'apparaît pas dans la liste des personnes rencontrées, déclarait regarder avec attention les acquisitions chinoises qui pourraient servir *in fine* les intérêts de l'Armée populaire de libération. En ce sens, le rachat du groupe allemand *Delphi's Advanced Reception Systems* (renommé *Fuba Germany*) par le conglomérat *Northeast Industrie Group (Norinco)* en juillet 2015 en est un exemple probant. Détenu lui-même par la SASAC, contrôlée directement par le Conseil des affaires de l'Etat chinois, l'entreprise est considérée comme la « colonne vertébrale » du développement des équipements informatiques de l'Armée populaire de libération<sup>185</sup>. A ce titre, le Département américain de la Défense classait *Norinco* au sein d'une liste de vingt entreprises directement

---

<sup>180</sup> Heinrich, T. (2020). *Germany : the Feral Ministry for Economic Affairs and Energy continues to tighten FDI control, but the investment climate remains liberal in principle*. White & Case. Disponible sur <https://www.whitecase.com/publications/insight/foreign-direct-investment-reviews-2020-germany>

<sup>181</sup> Schuetze, A. (2016). *Beijing Enterprises buys Germany's Energy from Waste*. Reuters. Disponible sur <https://www.reuters.com/article/us-energyfromwaste-m-a-beijing-ent-idUSKCN0VD1NM> [Consulté le 23/04/2021]

<sup>182</sup> Dufour, J.-F. (2015). *Pirelli : quand les entreprises chinoises achètent de la technologie*. La Tribune. Disponible sur <https://www.latribune.fr/opinions/blogs/pekin-business/pirelli-quand-les-entreprises-chinoises-achetent-de-la-technologie-464591.html> [Consulté le 23/04/2021]

<sup>183</sup> Perelstein, L. (2016). *KraussMaffeiGroup, fleuron industriel allemand, passe sous pavillon chinois*. La Tribune. Disponible sur <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/chimie-pharmacie/kraussmaffei-group-fleuron-industriel-allemand-passe-sous-pavillon-chinois-541728.html> [Consulté le 19/04/2021]

<sup>184</sup> ZF. (2017). Communiqué de presse du 30 août 2017. Disponible sur [https://press.zf.com/press/en/releases/release\\_2794.html](https://press.zf.com/press/en/releases/release_2794.html)

<sup>185</sup> Datenna. (2021). *The acquisition of Delphi's Advanced Reception Systems*. Disponible sur <https://www.datenna.com/the-acquisition-of-delphis-mechatronics-business-fuba/>

liées à l'armée chinoise<sup>186</sup>. Ainsi, l'ex-fleuron allemand *Fuba* pourrait être désormais contrôlé directement par le Parti-Etat chinois.

Du reste, trois opérations en particulier ont été très controversées en Allemagne et plus largement au sein des autres États membres, comme nous l'ont confirmé nos interlocuteurs français.

En 2015, le fabricant de semi-conducteurs à double usage *Aixtron* voyait son client chinois *Sanan Optoelectronics* annuler en urgence une commande majeure, provoquant une chute de son cours boursier. Quelques mois plus tard, le fonds chinois *Fujian Grand Chip* lança une opération de rachat d'*Aixtron* pour un montant de 670 millions d'euros. Or, les deux entreprises chinoises auraient en réalité un investisseur commun et seraient toutes deux liées au gouvernement chinois<sup>187</sup>. Selon la *Securities and Exchange Commission* américaine<sup>188</sup>, le groupe *Sino IC Leasing*, directement contrôlé par l'Etat chinois, aurait proposé un prêt de 500 millions d'euros à *Sanan Optoelectronics* pour la réalisation de l'opération. De surcroît, les États-Unis seraient intervenus auprès des autorités allemandes, leur transmettant une série de renseignements suggérant qu'*Aixtron* puisse être utilisé pour produire des semi-conducteurs dans le cadre des programmes nucléaires chinois<sup>189</sup>. Le gouvernement allemand décida en octobre 2016 de retirer provisoirement son autorisation de rachat au conglomérat chinois, et ce au grand dam du Parti-Etat dans un contexte de grande tension diplomatique<sup>190</sup>. En définitive, la transaction fut bloquée dans le cadre du mécanisme de *screening* américain CFIUS<sup>191</sup>.

Fabricant de robots industriels, *Kuka Robotics* était considéré comme le « navire amiral » de la stratégie allemande *Industrie 4.0*, basée sur la numérisation des chaînes de valeur et l'automatisation des processus de production<sup>192</sup>. Avec 2 milliards d'euros de chiffre d'affaire en 2014, la firme comptait notamment parmi ses clients *Airbus* ou des leaders de l'industrie automobile allemande (*Daimler*, *BMW*, *Audi*). Le chinois *Midea*, fabricant d'électroménager, va alors lancer un rachat progressif de l'entreprise allemande à partir de 2015. Après avoir acquis 5,4% de la firme, le conglomérat monte à 10,2% en 2016 puis 38%, avant de lancer une OPA lui permettant de se hisser à 94,55% des parts de *Kuka*. Le rachat de ce fleuron allemand provoqua alors de vives réactions et le gouvernement fédéral tenta de réunir des investisseurs

---

<sup>186</sup> Department of Defense. (2020). Disponible sur <http://prod-upp-image-read.ft.com/466e4a3a-b651-11ea-b5d9-84704a744f61>

<sup>187</sup> Mozur, P. (2016). *Rush of Chinese investments in Europe's High-Tech Firms Is Raising Eyebrows*. The New York Times. Disponible sur <https://cn.nytimes.com/business/20160918/china-germany-takeover-merger-technology/en-us/> [Consulté le 19/04/2021]

<sup>188</sup> Securities and Exchange Commission. (2016). Disponible sur [https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1089496/000104746916014616/a2229333zex-99\\_a1a.htm](https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1089496/000104746916014616/a2229333zex-99_a1a.htm)

<sup>189</sup> Sigmund, T. (2016). *US Said to Intervene in Aixtron Deal*. Handelsblatt. Disponible sur <https://global.handelsblatt.com/politics/uncle-sam-intervened-in-aixtron-deal-630912> [Consulté le 20/04/2021]

<sup>190</sup> Le Figaro. (2016). *Berlin retire l'autorisation à l'OPA sur Aixtron*. Disponible sur <https://www.lefigaro.fr/flash-eco/2016/10/24/97002-20161024FILWWW00048-berlin-retire-l-autorisation-a-l-opa-sur-aixtron.php> [Consulté le 20/04/2021]

<sup>191</sup> Sheahan, M. (2016). *China's Fujian drops Aixtron bid after Obama blocks deal*. Reuters. Disponible sur <https://www.reuters.com/article/us-aixtron-m-a-fujian-idUSKBN13X16H> [Consulté le 20/04/2021]

<sup>192</sup> Hooijmaaijers, B. (2019). *Blackening Skies for Chinese Investment in the EU ?* Journal of Chinese Political Science, 24, pp 451–470

européens pour concurrencer l'offre de l'entreprise chinoise. Seulement, l'offre de *Midea* valorisait alors *Kuka* à 4,6 milliards d'euros, soit 60% au-dessus du prix du marché<sup>193</sup>. Faute d'investisseurs européens intéressés, le ministère fédéral de l'économie n'eut d'autre choix que de valider l'opération, ne disposant pas des bases légales pour opposer son veto à une telle acquisition. En effet, le mécanisme de filtrage allemand ne concernait alors que les secteurs des télécommunications, de l'eau ou de l'énergie. Quelques mois après son rachat, *Kuka* annonçait la conclusion d'un partenariat avec l'entreprise d'Etat *China South Industries Group Corp*, fournisseur majeur de l'armée chinoise. Deux ans plus tard, *Kuka* annonça le départ du président de son directoire avant la fin de son mandat, un limogeage perçu comme témoignant du renforcement du contrôle de *Midea* sur les opérations du groupe<sup>194</sup>. A l'image du rachat du français *Linxens* par *Ziguang Liansheng*, qui avait également rapatrié des technologies en Chine, le cas *Kuka* constitue un exemple supplémentaire du *modus operandi* typique de la stratégie MiC 2025. A la suite de nos entretiens, il apparaît que la transaction *Kuka-Midea* a été citée par l'ensemble de nos interlocuteurs : elle semble avoir fait figure de signal d'alerte pour les décideurs européens.

En 2018, l'opérateur de réseau à haute tension *50 Hz*, fournisseur d'électricité de plus de dix-huit millions d'Allemands, vit une tentative d'entrée à son capital de l'entreprise d'Etat *State Grid Corporation of China* (SGCC), entraînant une nouvelle fois une réaction négative des autorités allemandes. Faute de base légale permettant un veto, la *Foreign Trade and Payment Ordinance* ne permettant pas en l'état de s'opposer à des prises de participations inférieures à un seuil de 25%, le gouvernement fédéral instruisit à sa banque publique *Kfw* de se porter acquéreur de 20% du capital de *50 Hz*, afin empêcher le groupe chinois d'en prendre possession<sup>195</sup>. La transaction aurait approché le milliard d'euros, selon les informations de l'AFP. Un haut fonctionnaire allemand, dont le nom n'apparaît dans la liste des personnes rencontrées, nous a confirmé que l'Etat allemand avait en effet consenti à un effort financier considérable afin protéger *50 Hz* d'un rachat chinois.

Outre ces trois acquisitions, nos recherches et nos entretiens nous ont permis d'identifier une appétence particulière des investisseurs chinois pour les startups développant des technologies d'avenir, à partir du milieu des années 2010. Un de nos interlocuteurs, dont le nom n'apparaît pas dans la liste des personnes rencontrées, nous a confirmé la vigilance des autorités allemandes quant à de telles transactions. Comme en France, le groupe *Tencent* a été particulièrement actif en Allemagne, avec un investissement en capital-risque de 90 millions d'euros dans la startup *Lilium* (voitures volantes) en 2017<sup>196</sup>. Le groupe *Fosun* (détenteur de

---

<sup>193</sup> Hooijmaaijers, B. (2019). *Ibid.*

<sup>194</sup> Houédé, P. (2018). *La Chine décapite la direction du géant allemande Kuka*. Les Echos. Disponible sur <https://www.lesechos.fr/industrie-services/automobile/la-chine-decapite-la-direction-du-geant-allemand-kuka-150573> [Consulté le 19/04/2021]

<sup>195</sup> Houédé, P. (2018). *L'Allemagne bloque l'entrée d'un groupe chinois dans le secteur de l'énergie*. Les Echos. Disponible sur <https://www.lesechos.fr/industrie-services/energie-environnement/lallemagne-bloque-lentree-dun-groupe-chinois-dans-le-secteur-de-lenergie-135708> [Consulté le 20/04/2021]

<sup>196</sup> Merced, M. (2017). *Lilium, a flying car start-up, raises \$90 million*. CNBC. Disponible sur <https://www.cnbc.com/2017/09/05/tencent-leads-90m-investment-in-lilium-german-flying-car-company.html> [Consulté le 21/04/2021]

*Club Med* et *Lanvin*) a pour sa part investi dans la fintech *Swipestox* en 2017<sup>197</sup>. Plus récemment, le gouvernement fédéral a procédé à son deuxième blocage d'un investissement étranger, en empêchant le rachat de la startup spécialiste des communications mobiles et des satellites *IMST* par le chinois *Addsino*, lui-même propriété de la CASIC, équipementier militaire et entreprise d'Etat<sup>198</sup>.

## 2. Dans les deux pays, un renforcement conséquent des mécanismes de filtrage

Selon les données de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (UNCTAD)<sup>199</sup>, près de onze milliards de dollars de projets de prises de contrôles d'entreprises par des groupes chinois furent bloqués au niveau mondial entre 2016 et 2019. La pratique du veto aurait été particulièrement défavorable aux entreprises d'Etat chinoises. Dans ce cadre, les autorités publiques françaises comme allemandes procédèrent à un renforcement de leurs mécanismes de filtrage des IDE, en réponse à la vague d'acquisitions chinoises sur leurs entreprises.

### a) *En France : un renforcement en deux temps*

Dans le cas de la France, nous identifions une triple tendance dans la vague d'investissements chinois plus assertive initiée au milieu des années 2010 : le ciblage de technologies d'avenir, une surreprésentation d'investisseur liés à l'Etat chinois et des investisseurs souvent peu fiables<sup>200</sup>. Force est de constater que la récente réforme en deux temps du mécanisme de filtrage des investissements étrangers semble combler précisément l'ensemble des lacunes du dispositif français sur ces points.

En premier lieu, un décret de 2018 est venu ajouter aux activités couvertes par le mécanisme de *screening* les secteurs de l'aérospatiale et de la protection civile, ainsi que les activités de recherche et développement en matière cybersécurité, d'intelligence artificielle, de robotique, de fabrication additive, de semi-conducteurs et d'hébergement de données sensibles<sup>201</sup>. Ces technologies d'avenir, régulièrement visées par les acquisitions que nous avons décrites, font écho aux dix secteurs listés au sein du plan *Made in China 2025*. Par la

---

<sup>197</sup> Fosun. (2017). Communiqué de presse du 17 avril 2017. Disponible sur [https://en.fosun.com/content/details74\\_6454.html](https://en.fosun.com/content/details74_6454.html)

<sup>198</sup> Nienaber, M. (2020). *Germany blocks Chinese takeover of satellite firm on security concerns*. Reuters. Disponible sur <https://www.reuters.com/article/uk-germany-china-m-a-idUKKBN281IU0> [Consulté le 23/04/2021]

<sup>199</sup> Fenet, J.-M. (2020). *Investissements chinois dans le monde : perte de vitesse depuis deux ans, recentrage vers l'ASEAN et les pays de la route de la soie*. Ambassade de France en Chine. Disponible sur <https://www.tresor.economie.gouv.fr/PagesInternationales/Pages/08475541-476e-4b85-b1de-7cf49ddd0be3/files/d96d0435-ac69-45c6-b3b1-8caa5889df1d> Consulté le [17/04/2021]

<sup>200</sup> Voir II. B. 1. a) *En France : investisseurs opaques et « amertume »*

<sup>201</sup> Décret n°2018-1057 du 1<sup>er</sup> décembre 2018 relatif aux investissements étrangers soumis à autorisation préalable

suite, une réforme plus large a été menée en 2019 dans le sillage de la loi Pacte<sup>202</sup>. Le seuil de participation déclenchant le contrôle des IEF a été abaissé à 25% et de nouveaux secteurs ont été insérés dans le code monétaire et financier (presse, sécurité alimentaire, stockage d'énergie, technologies quantiques). Les investisseurs sont désormais tenus de faire connaître leurs liens avec des États étrangers, liens qui pourront fonder juridiquement un veto français sur un IDE. Ils devront également préciser les motifs de l'opération, en lien avec la stratégie globale de l'investisseur. De surcroît, le nouvel article R. 151-1 du code monétaire et financier ainsi créé introduit la notion de « chaîne de contrôle », définie comme l'« ensemble formé par un investisseur (...) et les personnes ou entités qui le contrôlent ». Ainsi, le code monétaire et financier dispose désormais que « toutes les personnes et entités appartenant à une chaîne de contrôle constituent des investisseurs », permettant aux autorités de contrôler de manière plus approfondie les chaînes de financement opaques impliquant des sociétés écrans dans plusieurs pays et d'identifier les décideurs en dernier ressort. Enfin, avec la refonte de l'article R. 151-10 sont élargis les motifs pouvant fonder la décision de refus d'un IDE par le Ministre de l'économie, qui pourra s'appuyer sur l'examen de l'honorabilité de l'investisseur.

Cette analyse confirme que le renforcement du mécanisme de filtrage français intervient en large partie en réponse aux IDE chinois identifiés à partir de 2015. Les propos de Bruno Le Maire et sa référence implicite aux investissements chinois à l'occasion d'un discours de 2018 semblent renforcer cette hypothèse<sup>203</sup>. Tout en rappelant l'ouverture de la France aux investisseurs étrangers, le ministre de l'Économie et des Finances les mettait aussi en garde : « Ouverture ne veut pas dire pillage de nos technologies, de nos compétences, de nos savoir-faire. Les investisseurs étrangers (...) doivent simplement savoir que ces investissements obéiront désormais à des règles claires, qui ont été définies par le président de la République en Chine : des investissements de long terme, respectueux de nos règles et qui se traduisent en retour par une ouverture des marchés extérieurs. » C'est alors l'occasion pour le ministre de présenter la nouvelle doctrine d'investissement française, basée sur le réforme du mécanisme national de *screening* et l'avènement d'un filtrage à l'échelon européen.

#### b) En Allemagne : amendements à la *Foreign Trade and Payments Ordinance* et premiers vétos

La multiplication d'acquisitions d'entreprises allemandes par des investisseurs chinois depuis 2015 a suscité de vives réactions en Allemagne, dont les milieux économiques et l'opinion publique ont véritablement pris conscience des tendances que nous décrivions, comme le confirment plusieurs de nos interlocuteurs. De même, plusieurs responsables politiques allemands ont appelé à un renforcement des mécanismes de filtrage des IDE, ciblant

---

<sup>202</sup> Décret n° 2019-1590 du 31 décembre 2019 relatif aux investissements étrangers en France et Arrêté du 31 décembre 2019 relatif aux investissements étrangers en France

<sup>203</sup> Le Maire, B. (2018). Discours du 15 janvier 2018. Disponible sur [https://minefi.hosting.augure.com/Augure\\_Minefi/r/ContenuEnLigne/Download?id=CEF9593C-4F06-414D-9FA3-E229A169AE2D&filename=296%20-%20Discours%20de%20Bruno%20Le%20Maire-voeux%202018.pdf](https://minefi.hosting.augure.com/Augure_Minefi/r/ContenuEnLigne/Download?id=CEF9593C-4F06-414D-9FA3-E229A169AE2D&filename=296%20-%20Discours%20de%20Bruno%20Le%20Maire-voeux%202018.pdf)

directement la Chine. En 2016, dans un contexte de vives tensions avec la Chine, le Vice-chancelier et Ministre de l'économie Sigmar Gabriel dénonçait à ce titre un « sacrifice des entreprises allemandes sur l'autel du libre-marché » alors que les mêmes entreprises rencontraient de nombreuses difficultés à investir en Chine<sup>204</sup>. De même, son secrétaire d'Etat Matthias Machnig soulignait la nécessité d'agir face à des acquisitions répondant aux objectifs politiques de Pékin, plutôt qu'aux logiques de marché. Il cita à cet effet explicitement le plan *Made in China 2025* comme exemple de tels programmes<sup>205</sup>. A plusieurs reprises, et notamment dans les cas *Kuka Robotics* et *50 Hz*, les autorités allemandes n'ont pas disposé des bases légales leur permettant d'opposer leur veto à une acquisition chinoise. Dans ce cadre, le dispositif allemand de filtrage fut amendé plusieurs fois à partir de 2016 afin de répondre à ces inquiétudes.

En juillet 2017, un amendement à la *Foreign Trade and Payments Ordinance* a introduit une extension des secteurs visés par les deux filtrages *cross-sectoral* et *sector-specific*. Désormais, les notions de sécurité et d'ordre public incluent les infrastructures critiques et un certain nombre de technologies d'avenir (télécommunications, cloud, cybersécurité ...). Le filtrage *sector-specific* concerne également les entreprises de la défense, pour prendre en compte l'enjeu des biens à double usage. Éluë en février 2018, la nouvelle coalition allemande CDU-SCU-SPD s'était engagée à renforcer de nouveau le mécanisme de filtrage des IDE, notamment pour empêcher des « technologies clés » de tomber sous le contrôle d'investisseurs étrangers<sup>206</sup>. Le gouvernement fédéral adopta ainsi de nouvelles règles pour son mécanisme de filtrage, par un amendement de décembre 2018 à la *Foreign Trade and Payment Ordinance*. En premier lieu, le seuil de participation permettant un filtrage des IDE a été abaissé de 25 à 10% pour les secteurs des équipements militaires, des infrastructures critiques et des technologies sensibles (crypto-technologies, cybersécurité ...) <sup>207</sup>. De plus, une obligation de notification pour les investissements dans les secteurs critiques est devenue obligatoire pour les investisseurs. Cette liste devrait concerner jusqu'à vingt-sept secteurs dans le cadre d'une réforme actuellement en préparation en Allemagne. Un haut fonctionnaire allemand, dont le nom n'apparaît pas dans la liste des personnes rencontrées, nous a expliqué que les réformes de 2017 et 2018 était intervenues directement en réaction aux opérations chinoises sur *Kuka Robotics* et *50 Hz*. L'abaissement du seuil devait notamment permettre d'éviter qu'un investisseur étranger puisse disposer d'une minorité de blocage, lui permettant d'imposer une décision en l'absence d'autres membres du conseil d'administration dans une réunion. Une réforme actuellement en cours de préparation en Allemagne vise à étendre la liste des activités concernées par cet abaissement de seuil, mais à un niveau de 15%.

---

<sup>204</sup> Delcker, J. (2016). *Sigmar Gabriel's mission to halt China's investment spree*. Politico. Disponible sur <http://www.politico.eu/article/sigmar-gabriels-mission-to-halt-chinas-investment-spreec/> [Consulté le 19/04/2021]

<sup>205</sup> Cerulus, L. (2017). *Juncker aims to slam the brakes on Chinese takeovers*. Politico. Disponible sur <https://www.politico.eu/article/china-europe-technology-eu-juncker-aims-to-slam-the-brakes-on-takeovers> [Consulté le 19/04/2021]

<sup>206</sup> Allen & Overy. (2018). *Foreign investment screening : Germany is getting tougher with non-European investors*. Disponible sur <https://www.jdsupra.com/legalnews/foreign-direct-investment-screening-38021/>

<sup>207</sup> UNCTAD. (2018). *Germany expands the scope of its FDI screening regime*. Disponible sur <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-policy-monitor/measures/3337/germany-germany-expands-the-scope-of-its-fdiscreening-regime>

Dans ce cadre, le gouvernement fédéral allemand a pu contrôler de manière plus ferme les acquisitions étrangères sur son territoire. En août 2018, le BMWi menaça pour la première fois de bloquer une transaction, dans le cas de l'entreprise d'ingénierie mécanique *Leifeld Metal Spinning AG*, dont les actionnaires voulaient envisageaient de vendre l'ensemble du capital au chinois *Yantai Taihai*. Alors que les intentions du gouvernement avaient fuité dans la presse, l'investisseur chinois décida d'abandonner son offre de rachat au dernier moment<sup>208</sup>. Depuis, seuls deux véto allemands ont été rendus publics. Tous deux concernaient des OPA chinoises sur des entreprises stratégiques. En juillet 2020, le BMWi bloqua l'acquisition du groupe *PPM Pure Metals*, fabricant de composants métalliques utilisés dans les semi-conducteurs et les détecteurs infrarouges, par le chinois *Vital Material Co. 's*, fournisseur de l'Armée populaire de libération<sup>209</sup>. En décembre 2020, un second véto fut prononcé par le gouvernement fédéral concernant le rachat de la startup *IMST* par la *CASIC*, elle-même entreprise d'Etat et équipementier militaire. Les composants fabriqués par *IMST* sont spécifiquement développés pour une utilisation dans les satellites militaires, les communications radar et les infrastructures 5G<sup>210</sup>.

### C. A l'initiative du couple franco-allemand, la prise de conscience des décideurs publics les poussa à inscrire l'enjeu du *screening* des IDE à l'agenda européen

#### 1. « Y a-t-il une menace chinoise ? »

L'ensemble des interlocuteurs rencontrés à l'occasion de nos travaux a validé l'hypothèse centrale de ce mémoire de recherche, tant en ce qui concerne la chronologie identifiée que l'importance de la politique d'investissement chinoise dans la mise en place d'un *screening* à l'échelon européen. Néanmoins, l'ensemble des données concernant les acquisitions chinoises et les véto dont elles pourraient faire l'objet n'a pas été rendu public. De plus, les investissements chinois au sein de l'Union européenne, malgré les tendances que nous avons identifiées, demeurent bel et bien minoritaires. Ainsi, afin de confronter nos observations à une appréciation davantage qualitative, nous leur avons posé la question suivante : « Y a-t-il selon vous une menace chinoise pour vos entreprises nationales ? ».

Globalement, les responsables français comme allemands sont conscients des velléités chinoises et affirment surveiller de près les investissements du pays dans leurs entreprises technologiques. Un des interlocuteurs considère à ce titre que le Plan *Made in China 2025*, en

---

<sup>208</sup> Heller, G. (2018). *Berlin signal readiness to use new takeover veto after Chinese bid for Leifeld*. Reuters. Disponible sur <https://www.reuters.com/article/us-leifeld-m-a-yantai-idUSKBN1KM41X> [Consulté le 19/04/2021]

<sup>209</sup> Daly, Tom. (2020). *Germany blocked Chinese metals takeover on military concerns*. Disponible sur <https://www.reuters.com/article/germany-china-minor-metals-idUSL4N2FF409> [Consulté le 23/04/2021]

<sup>210</sup> Nienaber, M. (2020). *Germany blocks Chinese takeover of satellite firm on security concerns*. Reuters. Disponible sur <https://www.reuters.com/article/uk-germany-china-m-a-idUKKBN2811U0> [Consulté le 23/04/2021]

dressant une liste de secteurs cibles pour la politique industrielle chinoise, aurait mis des « cibles sur le dos des entreprises européennes ». Plusieurs responsables ont évoqué les risques que pouvait faire peser la stratégie d'intégration civilo-militaire chinoise, et une personne s'est inquiétée d'une supposée volonté chinoise de « devenir la première puissance militaire mondiale d'ici 2049 »<sup>211</sup>. Les défis en matière de concurrence ou d'actionnariat d'Etat semblent également être une source d'inquiétude pour nos interlocuteurs. A de nombreuses reprises, les responsables allemands comme français ont fait référence à l'acquisition de l'allemand *Kuka Robotics* par le chinois *Midea* : « moment de bascule », « traumatisme » « marque un avant et un après »<sup>212</sup>.

Une minorité d'interlocuteurs, surtout français, ont cependant tenu à relativiser le risque représenté par les IDE chinois. « Menace perçue mais pas totalement réalisée dans les faits », « relevant en partie du fantasme » : les acquisitions prédatrices chinoises « typiques de la BRI » auraient aujourd'hui atteint un « seuil » selon l'un d'entre eux. La solidité des mécanismes de filtrage et la vigilance des décideurs européens rendraient en effet plus difficiles de telles opérations controversées en 2021. Un fonctionnaire considère pour sa part que les IDE chinois agiraient davantage comme un « révélateur des lacunes du marché unique » plutôt que comme une menace en soi. Plusieurs interlocuteurs ont également rappelé que les investissements chinois étaient souvent les bienvenus, dans un contexte où, « malheureusement », les fonds européens manquaient quand des entreprises étaient au bord de la faillite. Deux personnes ont attiré notre attention sur le fait que les investissements étrangers, et en particulier chinois, seraient incontournables pour mener à bien la relance des économies européennes suite à la crise de la Covid-19. Globalement, tous nos interlocuteurs ont insisté sur le fait que les mécanismes de filtrage nationaux comme européen n'étaient pas des outils « antichinois » et qu'ils se devaient d'être neutres.

Enfin, plusieurs haut fonctionnaires ont rappelé que leurs mécanismes nationaux de *screening* avaient également les IDE américains en ligne de mire. Il y aurait en ce sens une demande particulière des ministères de la Défense, de l'Intérieur et des Affaires étrangères du pays d'un de nos interlocuteurs, dont le nom n'apparaît pas dans la liste des personnes rencontrées. Un haut fonctionnaire français considérerait que le « véritable *Kuka-Midea* français » serait l'acquisition d'*Alstom Energie* par l'américain *General Electric*<sup>213</sup>. Le « cas le plus emblématique de ces derniers mois », serait le veto français sur l'acquisition de *Photonis* (société spécialisée dans la vision nocturne pour les armées) par l'américain *Teledyne*<sup>214</sup>. Le

---

<sup>211</sup> Schaeffer, F. (2019). «Un nouvel équilibre des forces se dessine» avec la Chine. Interview de Mathieu Duchâtel. Les Echos. Disponible sur <https://www.lesechos.fr/monde/chine/en-chine-un-nouvel-equilibre-des-forces-se-dessine-1136231> [Consulté le 13/04/2021]

<sup>212</sup> Chazan, G. (2016). *German angst over Chinese M&A*. Financial Times. Disponible sur : <https://www.ft.com/content/e0897e24-598e-11e6-8d05-4caa66292c32> [Consulté le 15/04/2021]

<sup>213</sup> Louarn, A. (2014). *Rachat d'Alstom : « La France prend des risques pour sa sécurité nationale. »*. France 24. Disponible sur <https://www.france24.com/fr/20140509-rachat-alstom-france-prend-risques-securite-nationale-eric-denece-marine-nucleaire-turbines> [Consulté le 13/04/2021]

<sup>214</sup> Vincent, E. (2020). *Défense : veto de la France au rachat de Photonis par Teledyne*. Le Monde. Disponible sur [https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/12/19/defense-veto-de-la-france-au-rachat-de-photonis-par-teledyne\\_6063950\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/12/19/defense-veto-de-la-france-au-rachat-de-photonis-par-teledyne_6063950_3234.html) [Consulté le 12/04/2021]



rachat à 40 milliards de dollars du britannique *Arm* (spécialiste des processeurs) par l'américain *NVIDA* a également été évoqué<sup>215</sup>.

En conclusion, à l'issue de nos entretiens avec onze interlocuteurs, il nous apparaît clair que la politique assertive d'investissements pratiquée par les groupes chinois au sein de l'Union européenne était bien identifiée au niveau institutionnel. Nos hypothèses concernant son rôle dans le renforcement des mécanismes de *screening* puis dans l'inscription de l'enjeu à l'agenda européen paraissent ainsi confirmées.

## 2. 2017 : l'avènement d'un mécanisme européen de filtrage des investissements étrangers

Dans le sillage des nombreuses acquisitions chinoises réalisées à partir du milieu des années 2010, et de la « prise de conscience » que nous avons décrite, un appel à l'inscription de cet enjeu à l'agenda européen s'est fait entendre de manière croissante. Dès 2016, suite au rachat de *Kuka Robotics*, le ministre de l'Economie allemand Sigmar Gabriel appelait l'Union européenne à prendre en main la question du *screening* des IDE, formant le vœux d'un « *level playing field* international en matière d'investissement » et se référant à l'efficacité du mécanisme américain CFIUS<sup>216</sup>. Or, comme nous l'avons démontré, les mécanismes français et allemand de filtrage des IDE ont été renforcés en conséquence dans les dernières années, et les décideurs des deux pays sont tout à fait conscients de la « menace chinoise » représentées par ces acquisitions. Ainsi, à l'occasion de nos entretiens, nous avons tenté de comprendre en quoi un *screening* européen des IDE pouvait être avantageux pour ces deux pays, aux mécanismes nationaux anciens et exigeants.

Il ressort de nos entretiens que le contrôle des investissements étrangers est, aux yeux des haut fonctionnaires rencontrés, un enjeu véritablement continental, et qui nécessite ainsi une réponse globale de l'Union européenne. En premier lieu, l'ensemble de nos interlocuteurs a souligné la nécessité d'harmonisation entre les dispositifs des différents États membres. En 2017, seuls douze États membres avaient mis en place des mécanismes de *screening*<sup>217</sup>, mais de niveaux d'exigence très variables. Avec des seuils de contrôle allant de 5 à 50%, les pays contrôlent alors les IDE avec ou sans liste de secteurs, sur la base de la sécurité nationale et de l'ordre public ou bien sur des fondements juridiques plus larges. Au 31 mars 2021, selon les données de la DG Trade (Commission européenne), 18 États membres disposaient désormais

---

<sup>215</sup> Sweney, M. (2021). *UK government orders investigation into Nvidia's \$40bn Arm's takeover*. The Guardian. Disponible sur <https://www.theguardian.com/business/2021/apr/19/uk-government-investigation-nvidia-arm-takeover> [Consulté le 12/04/2021]

<sup>216</sup> Reuters Staff. (2016). *Germany's Gabriel seeks EU rule to block foreign takeover of key technologies*. Reuters. Disponible sur <http://www.reuters.com/article/us-kuka-m-a-mideagroup-germany-idUSKCN0YV147> [Consulté le 18/04/2021]

<sup>217</sup> Commission européenne. (2017). *FDI : an EU screening framework*. Disponible sur <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/16fd2914-c6d0-4910-b4e5-c21e147cc760/files/e02f4c98-2b2e-40ff-8ccf-abbfb0007645>

d'un mécanisme de *screening* au sens du règlement 2019/452<sup>218</sup>. Le mécanisme européen de filtrage des IDE permet ainsi d'améliorer l'analyse nationale des autorités allemandes et françaises. En effet, avec l'intégration forte du marché commun, tous nos interlocuteurs ont mentionné les interdépendances entre pays et le risque qu'une société européenne soit rachetée par un groupe chinois, avant de tenter un investissement critique en France ou en Allemagne. Comme l'a montré le cas de *Linxens* en France, les décideurs interrogés ont souligné la difficulté supplémentaire pour les services de *screening* d'identifier les décideurs en dernier ressort, quand des investissements passent par l'entremise d'une série de sociétés écrans, dont certaines domiciliées dans des pays européens. Le terme de « cheval de Troie » a été utilisé à plusieurs reprises à cet effet. Le mécanisme européen de coopération et de partage d'informations devrait ainsi permettre à tous les États membres de « monter en compétence », et d'adopter les « meilleures pratiques ». Par ailleurs, plusieurs officiels ont souligné le gain en « transparence » permis par un mécanisme de dimension européenne. En effet, a été décrit un « effet d'accumulation » et des « effets transfrontaliers », quand ont lieu des séries d'acquisitions du même investisseur chinois dans plusieurs pays européens. Le règlement doit alors donner aux États membres une « vue d'ensemble sur les transactions ayant lieu sur le territoire de l'UE », au bénéfice d'une analyse européenne globale des IDE chinois, qui faisait défaut avant la mise en place du règlement 2019/452. Enfin, et dans une moindre mesure, quelques haut fonctionnaires rencontrés ont précisé que le règlement européen consolidait les bases légales de leurs propres mécanismes de *screening* nationaux, l'état du droit européen en la matière ne s'étant exprimé que via la jurisprudence de la Cour européenne de justice. En vertu du Traité de Lisbonne, les IDE sont devenus une compétence exclusive de l'Union européenne. Ainsi, le règlement 2019/452 vient clarifier les possibilités de blocage des investissements par les États membres. L'article 4 du règlement européen permettrait aussi d'élargir les secteurs sujets au contrôle des investissements, au-delà des seuls motifs de sécurité nationale et d'ordre public.

Ainsi, l'année 2017 marqua une accélération de ce mouvement franco-allemand pour un mécanisme européen de filtrage des IDE. En février, un courrier commun fut envoyé à la Commissaire européenne en charge du commerce Cécilia Malmström par les Ministres de l'Économie français, allemand et italien<sup>219</sup>. Sans faire référence explicitement à la Chine, cette missive soulignait le manque de réciprocité en matière d'investissement avec certains partenaires commerciaux, ainsi que l'inquiétude des trois pays quant à un possible « rachat » de l'expertise européenne. Les trois ministres appelaient ainsi de leurs vœux une discussion à l'échelon européen en vue d'aboutir à des solutions face à ces « défis auxquels font face les entreprises européennes ». En juin, un *non-paper* fut envoyé par les trois pays à la Commission européenne, formulant des propositions plus concrètes dans l'optique de la préparation d'un règlement européen en la matière<sup>220</sup>. En août, la ministre de l'Économie allemande Brigitte

---

<sup>218</sup> DG Trade. (2021). *List of screening mechanisms notified by Member States*. Disponible sur [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc\\_157946.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157946.pdf)

<sup>219</sup> Zypries, B., Sapin, M. et Calenda, C. (2017). *Courrier à la Commissaire Malmström*. Disponible sur [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/schreiben-de-fr-it-an-malmstroem.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/schreiben-de-fr-it-an-malmstroem.pdf?__blob=publicationFile&v=5)

<sup>220</sup> *European investment policy : A common approach to investment control*. (2017). Disponible sur [https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2017/08/170728\\_Investment-screening\\_non-paper.pdf](https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2017/08/170728_Investment-screening_non-paper.pdf)

Zyprie adressa un courrier directement au président de la Commission Juncker, soulignant un certain nombre de priorités à prendre en compte dans le règlement, dont les enjeux de la non-réciprocité et d'acquisitions politiques de puissances étrangères dans les secteurs technologiques européens<sup>221</sup>. Enfin, c'est en septembre 2017 que Jean-Claude Juncker présenta la proposition de règlement de la Commission européenne pour le filtrage des investissements étrangers.

\*

---

<sup>221</sup> Pinsent Masons. (2017). *Germany pushes for tighter foreign takeover rules*. Disponible sur <https://www.pinsentmasons.com/out-law/news/germany-pushes-for-tighter-foreign-takeover-rules>

III. Dans le cadre de la nouvelle stratégie chinoise de l'Union européenne, le règlement 2019/452 met en place un cadre pour le filtrage des IDE et un mécanisme de coopération entre États membres. Malgré ses faiblesses, il constitue une première étape décisive dans le contrôle européen des IDE.

A. Le règlement européen sur le filtrage des IDE signe l'aboutissement d'une prise de conscience européenne sur les questions d'investissement

1. La fin de la « naïveté », ou la nouvelle stratégie chinoise de l'Union européenne

Adopté en mars 2019, le règlement européen 2019/452 sur le filtrage des investissements étrangers s'inscrit en premier lieu au sein de la nouvelle stratégie chinoise définie par l'Union européenne pour faire face aux multiples défis posés par son partenaire, notamment en matière commerciale. Alors que nous décrivions la solitude des Commissaires Barnier et Tajani mettant en garde leurs homologues sur les IDE chinois en 2011, la position officielle de l'Union en la matière a considérablement évolué depuis le milieu des années 2010<sup>222</sup>. Dans son discours de septembre 2017 sur l'état de l'Union, le président Jean-Claude Juncker réfutait les critiques souvent adressées aux Européens : « Permettez-moi de vous le dire une fois pour toutes : nous ne sommes pas des partisans naïfs du libre-échange. »<sup>223</sup>. Il soulignait alors qu'il était de la responsabilité des États membres que de protéger leur sécurité collective, en référence aux acquisitions stratégiques d'investisseurs étrangers. A travers ce que François Godement (Institut Montaigne) appelle une « révolution copernicienne »<sup>224</sup>, l'Union européenne est ainsi passée d'une relative « naïveté » à une approche beaucoup plus réaliste de sa relation avec la Chine<sup>225</sup>. Dans une communication du 12 mars 2019, la Commission européenne, par les mots de sa Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, a défini ce nouveau paradigme, et le regard pragmatique désormais porté par l'Union sur la Chine<sup>226</sup>. « Partenaire » de l'UE, le pays n'en reste pas moins un « rival systémique » et un « concurrent stratégique ». La Chine n'est plus considérée comme un pays en développement par l'Union, qui l'appelle à faire preuve « de réciprocité, de non-discrimination et d'ouverture ». Le plan *Made in China 2025* est à ce titre hissé au rang des « politiques industrielles et économiques volontaristes et étatiques » de la Chine. Ce discours clair, et le triptyque *partenaire, rival systémique, concurrent stratégique* semblent s'être

---

<sup>222</sup> Voir page 26, Conclusion de la partie I.

<sup>223</sup> Juncker, J.-C. (2017). *Discours sur l'état de l'Union*. Disponible sur [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH\\_17\\_3165](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_17_3165)

<sup>224</sup> Godement, F. (2019). *Europe facing China : a Copernican Revolution*. Institut Montaigne. Disponible sur <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/europe-facing-china-copernican-revolution>

<sup>225</sup> Conley, H. (2020). *From Naive to Realist? The EU's Struggles With China*. World Politics Review.

<sup>226</sup> Commission européenne. (2019). *Communication conjointe sur les relations UE-Chine : Une vision stratégique*. Disponible sur [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook_fr.pdf)

diffusés largement au sein des États membres. Il y a été fait référence par plusieurs de nos interlocuteurs à l'occasion de nos entretiens.

Dans un second temps, le règlement 2019/452 intervient dans un contexte où l'unité et la solidarité européennes semblent avoir été mises à mal par les acquisitions chinoises. A cet effet, le Ministre fédéral allemand de l'économie appelait en 2017 à adopter une stratégie européenne commune face à la Chine, sans quoi cette dernière parviendrait à diviser l'Europe<sup>227</sup>. A cet effet, Franck Proust, eurodéputé français et rapporteur du texte au Parlement européen, faisait référence à une stratégie chinoise lui permettant de « diviser pour mieux régner » et qui porterait ses fruits, tant les 27 étaient « incapables de rester solidaires »<sup>228</sup>. Ainsi, la Chine aurait exploité les divisions des États membres en matière de politique commerciale afin de parvenir à ses objectifs stratégiques sur le continent<sup>229</sup>. Face à une Europe plus forte en bloc régional, elle aurait dès lors eu tendance à privilégier les relations bilatérales avec certains États membres. Ces pays des Balkans et d'Europe centrale, ne disposant pas de mécanismes de *screening* exigeants, lui auraient alors permis de pratiquer librement sa politique d'investissement assertive et d'accéder au Marché unique, via des législations plus accommodantes et des économies ayant besoin de ses financements<sup>230</sup>. A cet effet, le format « 17+1 » créé en 2012, réunissant la Chine et dix-sept pays de cette zone, dont onze membres de l'Union européenne, a été unanimement perçu comme une manière pour Pékin de défier Bruxelles<sup>231</sup>. Même si le mécanisme semble aujourd'hui placé en sommeil, les entretiens que nous avons menés laissent penser que l'initiative chinoise demeure une source d'inquiétude pour les décideurs d'Europe de l'Ouest, qui y voient une manière pour Pékin de se créer une sphère d'influence au sein de l'Union. En effet, les investissements massifs de la Chine en Hongrie<sup>232</sup> ou en Grèce<sup>233</sup> semblent avoir permis à Pékin de se constituer un levier politique puissant afin de mettre à mal les tentatives des 27 de former un bloc face à elle. En juillet 2016, la Hongrie, la Croatie, la Slovénie et la Grèce ont ainsi fait pression pour soustraire une référence à Pékin d'une déclaration de la Haute représentante pour la politique étrangère et de sécurité<sup>234</sup>. Cette communication faisait suite à la décision de la Cour d'arbitrage de la Haye de

---

<sup>227</sup> Poggetti, L. (2017). *One China-One Europe ? German Foreign's Minister's Remark Irk Beijing*. Disponible sur <https://thediplomat.com/2017/09/one-china-one-europe-german-foreign-ministers-remarks-irk-beijing/> [Consulté le 20/04/2021]

<sup>228</sup> Cerulus, L. et Hanke Vela, J. (2017). *Enter the dragon*. Politico. Disponible sur <https://www.politico.eu/article/china-and-the-troika-portugal-foreign-investment-screening-takeovers-europe/> [Consulté le 19/04/2021]

<sup>229</sup> Meunier, S. (2019). *Chinese Direct Investment in Europe: Economic Opportunities and Political Challenges*. Handbook of the International Political Economy in China. Northampton, MA: Edward Elgar, pp. 98–112

<sup>230</sup> Santander, S. et Vlassis, A. (2021). *The EU in Search of Autonomy in the Era of Chinese Expansionism and COVID-19 Pandemic*. Global policy. 12 (1), pp. 149–156.

<sup>231</sup> Brînză, A. (2021). *How China's 17+1 Became a Zombie Mechanism*. The Diplomat. Disponible sur <https://thediplomat.com/2021/02/how-chinas-171-became-a-zombie-mechanism/> [Consulté le 20/04/2021]

<sup>232</sup> Chastand, J.-B. (2021). *La Hongrie, tête de pont de la Chine en Europe*. Le Monde. Disponible sur [https://www.lemonde.fr/international/article/2021/01/22/la-hongrie-tete-de-pont-de-la-chine-en-europe\\_6067195\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2021/01/22/la-hongrie-tete-de-pont-de-la-chine-en-europe_6067195_3210.html) [Consulté le 23/04/2021]

<sup>233</sup> Kottis, A. (2020). *La Grèce est-elle en train de devenir une colonie chinoise ?* Slate. Disponible sur <http://www.slate.fr/story/185789/la-grece-est-elle-en-train-de-devenir-une-colonie-chinoise> [Consulté le 20/04/2021]

<sup>234</sup> Cerulus, L. et Hanke Vela, J. (2017). *Enter the dragon*. Politico. Disponible sur <https://www.politico.eu/article/china-and-the-troika-portugal-foreign-investment-screening-takeovers-europe/> [Consulté le 19/04/2021]

rejeter les prétentions chinoises en Mer de Chine<sup>235</sup>. En 2017, la Grèce s’opposa à une déclaration commune des États membres au Conseil des droits de l’homme de l’ONU, empêchant l’UE de parler d’une seule voix pour condamner les violations des droits et les arrestations arbitraires d’opposants en Chine<sup>236</sup>. En avril 2021, la Hongrie bloquait de la même manière une déclaration de l’Union européenne condamnant la nouvelle loi chinoise sur la sécurité à Hong Kong<sup>237</sup>. Ainsi, la presse comme plusieurs de nos interlocuteurs se sont fait l’écho d’une inquiétude généralisée quant à de possibles « chevaux de Troie » de Pékin au sein de l’Union européenne<sup>238</sup>.

Dans ce cadre, la Commission publiait en 2019 un plan d’action en dix mesures afin de mettre en œuvre la nouvelle stratégie UE-Chine. Outre le règlement 2019/452, dont Bruxelles recommande la mise en œuvre « rapide, complète et effective », c’est une nouvelle « boîte à outils » qui se constitue pour faire face au partenaire chinois<sup>239</sup>. En son sein, la proposition d’instrument international sur les marchés publics (IPI)<sup>240</sup>, la stratégie européenne sur la 5G et face à *Huawei*<sup>241</sup> ou plus récemment le règlement sur les subventions publiques étrangères<sup>242</sup> et un instrument anti-coercition<sup>243</sup> sont autant d’outils permettant à l’UE de faire face aux caractères idiosyncratiques des IDE chinois, tels que nous les avons décrits. Enfin, plus largement, le règlement sur le filtrage des IDE nous a été décrit par un des interlocuteurs rencontrés comme un véritable vecteur de la politique commerciale européenne, qui donne à l’UE un « filet de sécurité », dans sa négociation de l’accord d’investissement CAI avec la Chine<sup>244</sup>. En ce sens, la révision de la politique commerciale européenne entamée en 2021 prend

---

<sup>235</sup> Cour permanente d’arbitrage. (2016). *The South China Sea Arbitration*. Disponible sur <https://pca-cpa.org/en/news/pca-press-release-the-south-china-sea-arbitration-the-republic-of-the-philippines-v-the-peoples-republic-of-china/>

<sup>236</sup> Maurisse, M. (2017). *Droits de l’homme : quand Athènes ne s’oppose pas à Pékin*. Le Monde. Disponible sur [https://www.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2017/06/21/droits-de-l-homme-quand-athenes-ne-s-oppose-pas-a-pekin\\_5148692\\_3216.html](https://www.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2017/06/21/droits-de-l-homme-quand-athenes-ne-s-oppose-pas-a-pekin_5148692_3216.html) [Consulté le 21/04/2021]

<sup>237</sup> Chalmers, J. (2021). Hungary blocks EU statement criticizing China over Hong Kong, diplomats say. Reuters. Disponible sur [https://www.reuters.com/world/asia-pacific/hungary-blocks-eu-statement-criticising-china-over-hong-kong-diplomats-say-2021-04-16/?fbclid=IwAR2p-vPiBlpiB2lbW8ISTtB5rA\\_Tujv0QL7V3Am8WrAq\\_T18Chg9rzentKs](https://www.reuters.com/world/asia-pacific/hungary-blocks-eu-statement-criticising-china-over-hong-kong-diplomats-say-2021-04-16/?fbclid=IwAR2p-vPiBlpiB2lbW8ISTtB5rA_Tujv0QL7V3Am8WrAq_T18Chg9rzentKs) [Consulté le 20/04/2021]

<sup>238</sup> Guillot, A. (2017). *La Grèce est-elle le cheval de Troie de la Chine dans l’Union européenne ?* Le Monde. Disponible sur [https://www.lemonde.fr/idees/article/2017/09/07/la-grece-est-elle-le-cheval-de-troie-de-la-chine-dans-l-union-europeenne\\_5182366\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2017/09/07/la-grece-est-elle-le-cheval-de-troie-de-la-chine-dans-l-union-europeenne_5182366_3232.html) [Consulté le 20/04/2021]

<sup>239</sup> Commission européenne. (2019). *Communication conjointe sur les relations UE-Chine : Une vision stratégique*. Disponible sur [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook_fr.pdf)

<sup>240</sup> Blenkinsop, P. (2019). *La CE recommande d’user de l’arme des marchés publics face à la Chine*. Les Echos. Disponible sur <https://investir.lesechos.fr/marches/actualites/la-ce-recommande-d-user-de-l-arme-des-marches-publics-face-a-la-chine-1835539.php> [Consulté le 20/04/2021]

<sup>241</sup> Malingre, V. (2020). *Risques de la 5G, Huawei... Thierry Breton dévoile la position de l’Europe*. Disponible sur [https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/01/29/risques-de-la-5g-huawei-le-commissaire-europeen-thierry-breton-devoile-la-position-de-l-europe\\_6027655\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/01/29/risques-de-la-5g-huawei-le-commissaire-europeen-thierry-breton-devoile-la-position-de-l-europe_6027655_3234.html) [Consulté le 20/04/2021]

<sup>242</sup> Fleming, S. (2021). *Brussels prepares new rules to clamp down on foreign public subsidies*. Financial Times. Disponible sur <https://www.ft.com/content/85881638-180a-4d0f-bce5-52aa78f809c3> [Consulté le 28/04/2021]

<sup>243</sup> Chatignoux, C. (2021). *Commerce : l’Europe durcit son arsenal contre les pratiques déloyales*. Les Echos. Disponible sur <https://www.lesechos.fr/monde/europe/commerce-leurope-durcit-son-arsenal-contre-les-pratiques-deloyales-1291665> [Consulté le 20/04/2021]

<sup>244</sup> Vallet, C. (2020). *L’UE accepte un accord d’investissements avec la Chine malgré des engagements limités sur le travail forcé*. Disponible sur <https://www.lemonde.fr/international/article/2020/12/31/la-chine-et-l-union->

tout à fait en compte la bonne mise en œuvre du règlement 2019/452<sup>245</sup>. La France s'était d'ailleurs montrée attentive sur ce point dans sa contribution<sup>246</sup>.

## 2. La crise de la Covid-19 : révélateur supplémentaire de la vulnérabilité des États membres

Frappant l'UE début 2020, la crise économique issue de la pandémie de coronavirus semble avoir joué un effet catalyseur sur la mise en œuvre du mécanisme européen de filtrage des investissements étrangers. Lors de nos entretiens, nous avons interrogé nos interlocuteurs sur l'existence d'un potentiel « effet Covid » sur la pratique du filtrage et des acquisitions prédatrices dans l'Union européenne. Un des hauts fonctionnaires rencontrés évoque à ce titre un « moment de bascule », qui cristalliserait la prise de conscience européenne sur la vulnérabilité des actifs stratégiques. Plusieurs de nos interlocuteurs ont décrit leur inquiétude de voir des entreprises européennes dévaluées victimes d'acquisitions prédatrices, à l'image des nombreux actifs rachetés par la Chine à vile prix à l'occasion de la crise des dettes souveraines. A l'échelon national, outre les adaptations allemande et française, de nombreux mécanismes de filtrage furent alors renforcés. L'Espagne abaissa son seuil à 10%<sup>247</sup>, l'Italie étendit son *screening* aux IDE intra-UE<sup>248</sup> et la Pologne annonça soumettre l'ensemble des investissements hors-UE à son contrôle des IDE<sup>249</sup>. Selon un haut fonctionnaire ayant suivi de près les négociations sur le règlement 2019/452, la crise sanitaire aurait permis à des pays initialement réticents à l'idée de renforcer leurs mécanismes de filtrage de faire évoluer favorablement leur position.

A l'échelon européen, la Commission publia le 25 mars 2020 une série d'orientations à l'attention des États membres, les invitant à faire pleinement usage de leurs mécanismes de filtrage ou à se doter de tels outils avant l'entrée en application du règlement 2019/452 prévu pour le 11 octobre<sup>250</sup>. Décrivant une « situation d'urgence » aux « effets tentaculaires sur

---

[europeenne-concluent-un-accord-de-principe-sur-les-investissements\\_6064888\\_3210.html](#) [Consulté le 21/04/2021]

<sup>245</sup> Commission européenne (2021). *Trade policy review : and Open, Sustainable and Assertive Trade Policy*. page 20. Disponible sur [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc\\_159438.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159438.pdf)

<sup>246</sup> Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. (2021). *Propositions françaises pour la révision de la stratégie de politique commerciale de l'UE*. page 7. Disponible sur [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/propositions\\_francaises\\_pour\\_la\\_revision\\_de\\_la\\_strategie\\_de\\_politique\\_commerciale\\_de\\_l\\_ue\\_cle8efbbc.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/propositions_francaises_pour_la_revision_de_la_strategie_de_politique_commerciale_de_l_ue_cle8efbbc.pdf)

<sup>247</sup> White & Case. (2020). *New measures enacted for the purpose of protecting the Spanish economy amid the COVID-19 crisis may persist longer than expected*. Disponible sur <https://www.whitecase.com/publications/insight/foreign-direct-investment-reviews-2020-spain>

<sup>248</sup> White & Case. (2020). *COVID-19 - Italy expands Golden Power review of foreign investments*. Disponible sur <https://www.whitecase.com/publications/alert/covid-19-italy-expands-golden-power-review-foreign-investments>

<sup>249</sup> Reuters (2020). *Poland launches new rules to prevent takeovers by non-EU investors*. Disponible sur <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-poland-companies/poland-launches-new-rules-to-prevent-takeovers-by-non-eu-investors-idUSKCN225256>

<sup>250</sup> Commission européenne. (2020). *Orientations à l'intention des États membres concernant les investissements directs étrangers et la libre circulation des capitaux provenant de pays tiers ainsi que la protection des actifs stratégiques européens, dans la perspective de l'application du règlement (UE) 2019/452 (règlement sur le*

l'économie européenne », le document met en garde les États membres face à un « risque accru » d'acquisitions prédatrices de capacités de soins de santé (équipements médicaux, de protection) ou d'activités connexes (instituts de recherche ...). Le 16 avril, le Commissaire au Commerce Phil Hogan invitait les États membres à anticiper la mise en œuvre du règlement en initiant un partage d'informations sur leurs projets d'IDE, ce qui se concrétisa par l'initiation d'une coopération informelle entre la France et l'Allemagne<sup>251</sup>.

B. Dans un cadre défini par des exigences parfois divergentes des États membres, le règlement 2019/452 marque une étape décisive vers un plus grand contrôle européen des investissements étrangers.

1. A l'issue de négociations efficaces, les États membres ont trouvé un consensus, pour un cadre préservant leur souveraineté et la grande ouverture de l'Union aux capitaux étrangers

Lancées en septembre 2017<sup>252</sup>, les négociations européennes sur le règlement pour le filtrage des investissements étrangers ont été caractérisées par un processus décisionnel « presque sans précédent » au regard de sa rapidité, pour une politique publique d'une telle ampleur<sup>253</sup>. Un accord fut en effet trouvé après cinq cycles de négociations et en dix-huit mois<sup>254</sup>. La position de la Commission du commerce international (INTA) du Parlement européen fut arrêtée en mai 2018<sup>255</sup> et celle du Conseil en juin 2018<sup>256</sup>. Les négociations inter institutionnelles purent aboutir sur un texte provisoire en décembre 2018<sup>257</sup>, avant que le

---

*filtrage des IDE*). Disponible sur <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2020/FR/C-2020-1981-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF>

<sup>251</sup> Fabry, E. et Bertolini, M. (2020). *Covid-19 : l'urgence d'un contrôle renforcé des investissements étrangers*. Institut Delors. Policy Paper no 253. Disponible sur [https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/10/PP253\\_FDIscreening\\_Fabry\\_200427\\_FR.pdf](https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/10/PP253_FDIscreening_Fabry_200427_FR.pdf)

<sup>252</sup> Commission européenne. (2017). *Proposal for a regulation establishing a framework for screening of foreign direct investment into the European Union*. Disponible sur <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/EN/COM-2017-487-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

<sup>253</sup> Godement, F. (2018). *Investment Screening : A Victory for Europe*. European Council on Foreign Relations. Disponible sur [https://ecfr.eu/article/commentary\\_investment\\_screening\\_china\\_eu\\_victory\\_for\\_europe/](https://ecfr.eu/article/commentary_investment_screening_china_eu_victory_for_europe/)

<sup>254</sup> Parlement européen (2021). *Legislative Train Schedule : Screening of Foreign Direct Investments in Strategic Sectors*. Disponible sur <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-balanced-and-progressive-trade-policy-to-harness-globalisation/file-screening-of-foreign-direct-investment-in-strategic-sectors>

<sup>255</sup> Parlement européen. (2018). *Report on the on the 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*. Disponible sur [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0198\\_EN.html#title1](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0198_EN.html#title1)

<sup>256</sup> Conseil de l'Union européenne. (2018). *Screening of investments : Council agrees its negotiating stance*. Disponible sur <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/13/screening-of-investments-council-agrees-its-negotiating-stance/>

<sup>257</sup> Commission européenne. (2018). *Commission welcomes progress in approval of the foreign investment screening framework*. Disponible sur <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1953&title=Commission-welcomes-progress-in-approval-of-the-foreign-investment-screening-framework>



règlement ne soit officiellement adopté, par le Parlement européen en février 2019 et le Conseil en mars 2019. Le règlement 2019/452 est entré en vigueur le 10 avril 2019<sup>258</sup>.

Ces négociations furent marquées par un « calendrier ambitieux » et des trilogues « efficaces » sous la présidence autrichienne du Conseil (juillet-décembre 2018), dont la qualité fut saluée par l'ensemble de nos interlocuteurs ayant suivi ou participé au processus. D'après les informations tirées de nos entretiens, les discussions aboutirent à un consensus largement partagé au sein des États membres, sur la préservation de deux axes forts. Premièrement, l'Union européenne devait conserver au maximum sa grande ouverture aux investissements étrangers et le nouveau mécanisme devait éviter de constituer une source de formalités administratives supplémentaires pour les parties prenantes. Cette position fut notamment soutenue par les associations patronales européennes dans le cadre de la consultation publique lancée par la Commission<sup>259</sup>. Dans un second temps, les parties prenantes s'accordèrent sur le fait que la souveraineté des États devait être sauvegardée. La décision finale sur l'autorisation ou non d'un investissement devait rester dans les mains des gouvernements nationaux et aucun pays ne pouvait être contraint à mettre en place un mécanisme de filtrage national des investissements étrangers. A l'occasion du Conseil européen de juin 2017, le Président Macron aurait pourtant tenté de convaincre ses homologues de mettre en place un filtrage des investissements directement à travers un pouvoir de veto de la Commission européenne<sup>260</sup>. Une opposition de la majorité des États membres à ce sujet, malgré le soutien allemand et italien, aurait tempéré les ambitions françaises. Bien que dans leurs contributions, les parlements français<sup>261</sup> et italien<sup>262</sup> se montrèrent enclins à un pouvoir renforcé de la Commission en la matière, cette position demeura minoritaire. En témoignent les inquiétudes formulées par la résolution du Bundesrat<sup>263</sup>, quant à une procédure pouvant être perçue comme « protectionniste », et sur la nécessité que le règlement ne crée une « culture du contrôle et un fardeau bureaucratique »<sup>264</sup>.

---

<sup>258</sup> Règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union. Disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0452&from=it>

<sup>259</sup> Business Europe. (2018). *Screening of FDI into the EU – BusinessEurope's views*. Disponible sur [https://www.bussinesseurope.eu/sites/buseur/files/media/position\\_papers/rex/2018-06-06\\_screening\\_of\\_fdi\\_into\\_the\\_eu\\_-\\_bussinesseuropes\\_views\\_v2\\_0.pdf](https://www.bussinesseurope.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/rex/2018-06-06_screening_of_fdi_into_the_eu_-_bussinesseuropes_views_v2_0.pdf)

<sup>260</sup> Valero, J. (2017). *Leaders tone down Macron's call for foreign investment scrutiny*. Euractiv. Disponible sur <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/leaders-tone-down-macrons-call-for-foreign-investment-scrutiny/>

<sup>261</sup> Sénat (2017). *Proposition de résolution européenne et avis politique de MM. Jean Bizet et Franck Menonville*. Disponible sur <https://www.senat.fr/ue/pac/EUR000003525.html>

<sup>262</sup> Chambre des députés. (2017). *Proposta di regolamento che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione europea*. Disponible sur <http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/Documenti/DocumentiParlamentari/parser.asp?idLegislatura=17&catgoria=018&tipologiaDoc=documento&numero=100&doc=intero>

<sup>263</sup> Bundesrat. (2017). *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Europäischen Union*. Disponible sur [https://www.umwelt-online.de/PDFBR/2017/0655\\_2D1\\_2D17.pdf](https://www.umwelt-online.de/PDFBR/2017/0655_2D1_2D17.pdf)

<sup>264</sup> Parlement européen. (2019). *EU Framework for FDI Screening*. Disponible sur [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614667/EPRS\\_BRI\(2018\)614667\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614667/EPRS_BRI(2018)614667_EN.pdf)

Ainsi, c'est donc dans ce cadre contraint que les États membres purent aboutir à un consensus. A cet effet, le règlement européen sur le filtrage des investissements étrangers rappelle dès ses considérants les apports des IDE à l'économie de l'Union (1) et la préservation de la souveraineté des États membres en matière de *screening* (17 et 19).

2. Malgré ses faiblesses, le règlement 2019/452 constitue un pas déterminant vers un plus grand contrôle des IDE au sein de l'Union européenne

a) *Le règlement met en place un cadre européen pour le filtrage des IDE et un mécanisme de coopération entre la Commission et les États membres*

En premier lieu, le règlement européen sur le filtrage des investissements étrangers établit un cadre pour le *screening* des investissements étrangers dans l'Union européenne par les États membres, sur la base des motifs de sécurité et d'ordre publics. Chaque Etat décidant d'adopter un mécanisme de filtrage en fait la notification à la Commission, qui se charge de rendre publique la liste des différents mécanismes existants dans l'Union<sup>265</sup>. Surtout, le règlement établit en son Article 4 la liste des facteurs pris en considération afin de déterminer si un IDE est susceptible de porter atteinte à la sécurité ou l'ordre publics. Y figurent les effets potentiels de l'investissement en question sur les infrastructures critiques (énergie, transports, eau, santé, aérospatiale, défense ...), les technologies critiques (intelligence artificielle, robotique, semi-conducteurs, cybersécurité, quantique, nucléaire, biotechnologies ...) et les biens à double usage. Sont également couverts par le règlement les effets d'un IDE sur les approvisionnements en intrants essentiels, de même que sur l'accès aux informations sensibles et la liberté et le pluralisme des médias. Enfin, l'article 4 dispose que peuvent être pris en compte dans les mécanismes de filtrage tout contrôle de l'investisseur étranger par une armée ou un gouvernement (structure de propriété ou appui financier) ou bien les précédents agissements de l'investisseur ayant pu porter atteinte à la sécurité ou l'ordre publics.

Dans un second temps, le règlement 2019/452 met en place un mécanisme de coopération entre les États membres, à la fois pour les IDE soumis à un filtrage et ceux n'ayant pas fait l'objet de *screening*. En ce qui concerne les premiers, le règlement impose la notification de tout IDE à la Commission par les États membres<sup>266</sup>. Chaque Etat peut alors adresser des commentaires au gouvernement procédant au filtrage, s'il considère que sa sécurité ou son ordre publics peuvent être atteints ou s'il dispose d'informations pertinentes aux fins du *screening*. De même, la Commission peut émettre un avis, lorsqu'elle considère que l'IDE sujet au filtrage peut porter atteinte à la sécurité ou l'ordre publics de plus d'un Etat membre ou qu'elle dispose d'information pertinentes en la matière. Même si la décision finale lui revient,

---

<sup>265</sup> Règlement (UE) 2019/452. Article 3 Disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0452&from=lt>

<sup>266</sup> *Ibid.* Article 6.

le règlement dispose que l'Etat procédant au filtrage tient « dûment compte » des éventuels commentaires des États membres et de l'avis de la Commission. Enfin, les États procédant au filtrage peuvent eux-mêmes solliciter l'avis de la Commission ou les commentaires d'autres États membres. Pour les IDE prévus ou réalisés dans un Etat membre et ne faisant pas l'objet d'un filtrage, la même procédure s'applique, et les États membres ou la Commission peuvent faire une demande d'informations sur l'investissement à l'Etat responsable<sup>267</sup>. Enfin, le règlement permet à la Commission d'émettre un avis à l'attention d'un Etat dans lequel un investissement est susceptible de porter atteinte, pour des motifs de sécurité ou d'ordre publics, à des projets ou programmes présentant un intérêt pour l'Union (en raison d'un financement conséquent de l'UE ou parce qu'ils sont couverts par le droit communautaire)<sup>268</sup>. Au sein de cette liste, mise à jour par acte délégué de la Commission, figurent les programmes *Galileo*, *Copernicus* ou *Horizon 2020*. Ce dernier cas de figure est plus contraignant, les États membres devant prendre « le plus grand compte » des avis de la Commission et fournir une explication en cas de décision contraire à l'avis donné par Bruxelles.

Pour la bonne mise en œuvre du règlement ont été mis en place un réseau de points de contacts dans chaque Etat membre et au sein de la Commission, afin d'animer l'échange d'informations via une plateforme informatique sécurisée et cryptée<sup>269</sup>. La mise en place de cette organisation s'est faite entre l'entrée en vigueur officielle du règlement en avril 2019 et sa pleine application le 11 octobre 2020. Enfin, le règlement 2019/452 institutionnalise le Groupe d'experts sur le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne, qui jouera un rôle de conseil et de diffusion des meilleures pratiques en matière de filtrage des investissements, auprès de la Commission comme des États membres<sup>270</sup>.

*b) Non-discriminant, le règlement semble néanmoins adapté aux défis posés par les investissements chinois. Non-liant, il marque cependant une première étape encourageante vers une plus grande intégration européenne sur la question du filtrage des IDE.*

Comme constaté dans le cadre nos entretiens ou à la lecture de la littérature grise, la communication officielle de la Commission européenne ou des États membres, de même que le texte du règlement 2019/452, rappellent que le nouveau cadre de filtrage des investissements ne cible en aucun cas un pays en particulier, conformément au principe de non-discrimination. « Le mécanisme pourra tout à fait détecter des atteintes à l'ordre public et à la sécurité publique venant de pays de l'OCDE », selon un de nos interlocuteurs.

Bien que non-discriminant, il apparaît cependant que ce nouveau mécanisme soit particulièrement bien articulé quand il s'agira de faire face aux acquisitions chinois, marquées par les caractères idiosyncratiques que nous avons décrit dans ce mémoire. En premier lieu, les

---

<sup>267</sup> *Ibid.* Article 7.

<sup>268</sup> *Ibid.* Article 8.

<sup>269</sup> *Ibid.* Article 11.

<sup>270</sup> *Ibid.* Article 12.

facteurs listés à l'article 4 prennent tout à fait en compte les « infrastructures critiques » concernées par le projet des *Nouvelles routes de la soie*. Ensuite, les « technologies critiques et biens à double usage » entrant dans le giron du règlement incluent l'ensemble des technologies listées au sein du plan *Made in China 2025*. Enfin, l'article 4 permet aux mécanismes de filtrage de porter une attention particulière aux investisseurs liés à des gouvernements ou forces armées étrangères. Cela s'applique parfaitement aux entreprises d'Etat chinoises et à la stratégie d'intégration civilo-militaire menée par le Parti-Etat. De fait, selon l'analyse menée par l'Institut Merics, 83% des investissements chinois de l'année 2018 au sein de l'Union européenne auraient fait l'objet d'un filtrage des investissements dans le cadre du mécanisme européen<sup>271</sup>. Parmi eux, 71% des transactions ont ciblé un des secteurs mentionnés à l'article 4, 41% des opérations ont été menées par des entreprises d'Etat, et 58% des investissements concernaient des secteurs cibles du programme *Made in China 2025*. En revanche, un dernier élément de difficulté réside dans la définition retenue par le règlement en ce qui concerne les investissements directs étrangers. Selon son champ d'application, ne sont visés que les investisseurs établis hors de l'Union européenne. Dès lors, si une entreprise établie dans l'UE, même détenue majoritairement par une entreprise étrangère, procède à une transaction, alors cette dernière devient une opération du marché intérieur et le règlement ne sera pas applicable. Cela empêcherait le filtrage d'investissements hors UE réalisés par l'entremise d'une société européenne, comme cela exista en France ou en Allemagne.

Par ailleurs, le mécanisme européen de filtrage des IDE ne présente aucun caractère liant pour les États membres, tout recours auprès de la Cour de justice de l'Union européenne étant exclu si l'Etat responsable du filtrage décide de s'asseoir sur un avis de la Commission ou commentaire d'un autre Etat membre. Par ailleurs, ces derniers peuvent également se reposer sur l'article 346 TFUE afin de limiter les informations qu'ils communiquent à la Commission<sup>272</sup>. On peut donc se demander quelle serait la portée d'un tel mécanisme, face aux acquisitions prédatrices étrangères et en particulier chinoises que nous avons présentées. Décrit comme un dispositif « léger »<sup>273</sup>, un mécanisme de « droit souple »<sup>274</sup>, certains concluent déjà qu'il est peu probable que le règlement 2019/452 ait une quelconque efficacité dans sa forme actuelle<sup>275</sup>. « Problème structurel » selon l'analyse de Carlos Espugles (Columbia Law School), son caractère non-liant ferait naître un doute sur son applicabilité : le système tout entier ne

---

<sup>271</sup> Haneman, T., Huotari, M. et Kratz, A. (2019). *Chinese FDI in Europe: 2018 trends and impact of new screening policies*. Institut Merics. Disponible sur <https://merics.org/en/report/chinese-fdi-europe-2018-trends-and-impact-new-screening-policies>

<sup>272</sup> Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Article 346. Disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E346&from=FR>

<sup>273</sup> Hemminga, L. (2021). *Think the EU isn't acting on China ? Look Closer*. The Diplomat. Disponible sur <https://thediplomat.com/2021/04/think-the-eu-isnt-acting-on-china-look-closer/> [Consulté le 19/04/2021]

<sup>274</sup> White & Case. (2020). *In a regime undergoing rapid change, investment screening is currently "light," with red tape increasing for European inbound investment*. Disponible sur <https://www.whitecase.com/publications/insight/foreign-direct-investment-reviews-2020-european-union>

<sup>275</sup> Bromund, T. (2020). *The Potential Risks of the EU's Investment Screening for the United States*. The Heritage Foundation. Disponible sur <https://www.heritage.org/europe/report/the-potential-risks-the-eus-investment-screening-the-united-states>

pourrait se reposer sur la seule bonne volonté des États membres à transmettre des informations ou suivre les avis de la Commission et commentaires de leurs homologues<sup>276</sup>.

Pourtant, il ressort de nos entretiens que, malgré ses faiblesses, le règlement 2019/452 constitue un pas décisif dans la dynamique européenne vers un mécanisme plus fort de filtrage des IDE. Plusieurs des interlocuteurs ont en effet souligné que de nombreux pays avaient déjà changé d'avis et s'étaient rapprochés de la position franco-allemande entre 2017 et l'adoption du règlement. En témoigne la croissance du nombre de mécanismes de filtrage mis en place sur la période au sein de l'UE. De surcroît, on pourrait appliquer à notre sujet l'approche *failing forward* développée par Meunier, Jones et Keleman<sup>277</sup>. En ce sens, l'intégration européenne serait marquée par un cycle continu d'accords intergouvernementaux insatisfaisants, puisque les États membres se trouvent contraints d'accorder leurs préférences divergentes sur des solutions basées sur le plus petit dénominateur commun. De crise en crise, les gouvernements s'emploient alors à se mettre à nouveau d'accord, et de réforme en réforme, le projet européen se renforce pour une plus grande intégration. En ce sens, certains des hauts fonctionnaires rencontrés voient également en la crise sanitaire et économique issue de la pandémie de Covid-19 un catalyseur supplémentaire invitant les États membres à prendre conscience de leur vulnérabilité et à renforcer leurs dispositifs de filtrage. Dynamique qui sera probablement renforcée par l'échange de bonnes pratiques, et la diffusion d'une expertise française ou allemande aux États ayant des mécanismes de *screening* plus récents, afin d'aboutir à une culture européenne commune en la matière. La clause de revoyure prévue pour 2023 par le règlement pourra alors constituer une occasion d'élargir le dispositif, la Commission ayant pu montrer sa crédibilité sur le sujet et le mécanisme commencer à faire ses preuves.

\*

---

<sup>276</sup> Esplugues, C. (2019). *A future European FDI screening system: solution or problem ?* Columbia Center on Sustainable Investment. Columbia FDI Perspectives. No. 245.

<sup>277</sup> Meunier, S., Jones, E. et Kelemen, D. (2015). *Failing Forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration*. Comparative Political Studies.

## Conclusion

A travers notre hypothèse de recherche, le présent mémoire nous a permis de tenter d'expliquer comment avait émergé un contrôle des investissements directs étrangers à partir du milieu des années 2010 à l'échelon de l'Union européenne. La littérature existante identifiait la croissance exponentielle des IDE chinois dans l'UE comme un fait générateur du règlement 2019/452, de même que les secteurs stratégiques ciblés par ces opérations et leur dimension souvent étatique. Or, comme nous l'avons montré, ces arguments restaient limités sur le plan de la temporalité et n'expliquaient pas pourquoi un IDE chinois pourrait être problématique en soi. Ainsi, à l'issue de nos travaux, il apparaît que l'inscription à l'agenda européen du filtrage des IDE soit en large partie liée à la transformation de la politique d'investissement chinoise initiée par Xi Jinping, incarnée par les politiques des *Nouvelles routes de la soie* et du plan *Made in China 2025*. A travers elles, des acquisitions emblématiques ont poussé certains États membres, et en premier lieu le couple franco-allemand, à renforcer leurs propres mécanismes de filtrage des investissements étrangers puis à inscrire cet enjeu à l'agenda européen après avoir vu leurs positions converger sur la question. Ainsi, le règlement 2019/452, entré en pleine application le 11 octobre 2020, a mis en place un cadre européen pour le filtrage des IDE et un mécanisme de coopération et de transmission d'informations entre les États membres et la Commission. Parce qu'il nous paraît essentiel que l'enjeu des acquisitions étrangères soit traité à l'échelle de l'Union, il pourrait être souhaitable que le mécanisme ainsi institué puisse être élargi à l'occasion des prochaines discussions prévues pour 2023. Dans cette perspective, deux priorités semblent se dégager.

Une première recommandation de politique publique consisterait tout d'abord à accompagner efficacement la bonne mise en œuvre du règlement, afin que le mécanisme puisse faire ses preuves et que son élargissement apparaisse légitime. En ce sens, la Commission européenne gagnerait à user de tout son pouvoir d'animation, afin que l'ensemble des États membres participe aux groupes de travail et que ceux d'entre eux souhaitant renforcer leurs mécanismes de filtrage soient accompagnés au mieux en ce sens. Il serait également opportun pour les États membres disposant de mécanismes forts d'établir des canaux de coopération bilatéraux afin de diffuser les meilleures pratiques à leurs homologues. Dans un second temps, afin d'assurer sa crédibilité, le mécanisme européen de filtrage des IDE doit éviter au maximum de restreindre l'ouverture de l'Union aux flux de capitaux, en favorisant le blocage des seules transactions problématiques et sans devenir un instrument protectionniste. Les opportunités économiques des entreprises européennes doivent ainsi être préservées au maximum, et les États membres devraient systématiquement se mobiliser pour leur proposer des alternatives en cas de blocage d'un IDE. En ce sens, la création d'un fonds européen pour les actifs stratégiques permettrait de fournir de telles solutions<sup>278</sup>.

Ainsi, si ces deux recommandations sont pleinement suivies, et conformément aux analyses que nous avons pu tirer de nos différents entretiens, un élargissement du règlement

---

<sup>278</sup> Leonard, M. et autres. (2019). *Redefining Europe's economic sovereignty*. European Council on Foreign Relations. Disponible sur [https://ecfr.eu/publication/redefining\\_europes\\_economic\\_sovereignty/](https://ecfr.eu/publication/redefining_europes_economic_sovereignty/)

2019/452 pourrait être envisagé en 2023. Ce renforcement devra tenir compte des équilibres en place en 2017 tels que nous les avons présentés, et dont on ne peut espérer qu'ils convergent vers un consensus total cinq ans plus tard. Dans ce cadre, il pourrait être envisagé en premier lieu de renforcer le caractère liant des avis formulés par la Commission, en ce qui concerne les projets et programmes présentant un intérêt pour l'Union (Article 8). Ensuite, il serait opportun d'élargir le champ d'application du règlement aux investisseurs établis dans l'UE mais contrôlés par des groupes étrangers, afin de faire face aux opérations réalisées par l'entremise de sociétés écrans. Enfin, sur le plan pratique, les pouvoirs d'investigation de la Commission, pratiquement inexistantes aujourd'hui, pourraient être renforcés afin qu'elle puisse disposer d'informations supplémentaires à celles transmises par les États membres dans le cadre du mécanisme de coopération. Ainsi, le mécanisme européen de filtrage des IDE pourra contribuer davantage à la souveraineté stratégique de l'Union européenne, qui dépasse en définitive la seule question des IDE. En particulier, la question émergente des partenariats de R&D avec des acteurs chinois liés au Parti-Etat et à son armée fait naître de nouveaux défis en matière de sécurité<sup>279</sup>. Cet enjeu pourrait faire l'objet de futurs travaux de recherche, de même que celui des investissements chinois et de leur filtrage, à travers les études de cas des pays du Sud de l'Europe ou du format « 17+1 ».

---

<sup>279</sup> Kratz, A. et Huotari, M. (2020). *Chinese FDI in Europe : 2019 update*. Rhodium Group et Mercator Institute for China Studies (MERICS)

## Annexe : Liste des personnes rencontrées

- Emmanuelle Bautista, Conseillère Services et investissements/ CPC S&I/ négociations TiSA à l'OMC, Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne
- Gaultier Brand-Gazeau, Conseiller attractivité, Cabinet du Ministre en charge du Commerce extérieur et de l'Attractivité
- Philippe Englebert, Conseiller entreprises, attractivité et export, Cabinet du Président de la République
- Jean-Marc Fenet, Ministre conseiller, Chef du service économique régional de l'Ambassade de France en Chine
- Fabien Gehl, Chef adjoint de l'Unité « Technology & Security, FDI Screening », DG Trade, Commission européenne
- Patricia Kaesbach, Bureau VB1 - Contrôle des investissements étrangers, Ministère fédéral allemand de l'Économie et de l'Énergie
- David Krappitz, Bureau VB1 - Contrôle des investissements étrangers, Ministère fédéral allemand de l'Économie et de l'Énergie
- Pierre Martin, Adjoint à la cheffe du bureau des investissements étrangers en France, Direction générale du Trésor
- Jonas Roule, Adjoint au chef du secteur Commerce et aide au développement, Secrétariat général des affaires européennes
- Un haut fonctionnaire du Ministère fédéral allemand de l'Économie et de l'Énergie, spécialiste de la législation relative aux investissements
- Un haut fonctionnaire français, spécialiste des questions de sécurité économique



## Bibliographie

A.P. (2011). *China to the rescue?* The Economist. Disponible sur <https://www.economist.com/free-exchange/2011/10/29/china-to-the-rescue> [Consulté le 02/05/2021]

Allen & Overy. (2018). *Foreign investment screening : Germany is getting tougher with non-European investors*. Disponible sur <https://www.jdsupra.com/legalnews/foreign-direct-investment-screening-38021/>

Alon, I., Anderson, J., Munim, Z.H. *et al.* (2018). A review of the internationalization of Chinese enterprises. *Asia Pac J Manag* 35, 573–605

Arrêté du 27 avril 2020 relatif aux investissements étrangers en France

Article L. 151-3 du code monétaire et financier

Article R. 151-10 du code monétaire et financier

Article R. 151-2 du code monétaire et financier

Article R. 151-3 du code monétaire et financier

Article R. 151-3 du code monétaire et financier

Articles L. 151-1 du code monétaire et financier

Außenwirtschaftsgesetz – AWG

Außenwirtschaftsverordnung - AWV

Backer, L.C. (2009). *Sovereign Investing in Times of Crisis : Global Regulation of Sovereign Wealth Funds, State Owned Enterprises and the Chinese Experience*. Transnational Law & Contemporary Problems, Vol. 19, No. 1, 2009, Penn State Legal Studies Research Paper No. 12-2009

Bardasi, S. (2014). *Décret « Alstom » : la France est loin d'être seule*. La Tribune. Disponible sur <https://www.latribune.fr/opinions/tribunes/20140521trib000831179/decret-alstom-la-france-est-loin-d-etre-seule.html> [Consulté le 14/04/2021]

Bayart, B. (2015). *Le Club Med passe sous pavillon chinois*. Le Figaro. Disponible sur <https://www.lefigaro.fr/societes/2015/01/04/20005-20150104ARTFIG00129-le-club-med-passe-sous-pavillon-chinois.php> [Consulté le 19/04/2021]

Berkovicus, C. (2015). *Le fabricant d'électronique All Circuits passe sous pavillon chinois*. Les Echos. Disponible sur <https://www.lesechos.fr/2015/07/le-fabricant-delectronique-all-circuits-passe-sous-pavillon-chinois-251653> [Consulté le 19/04/2021]

Bertrand, Philippe. (2019). *SES Imagotag, champion français méconnu de l'étiquette électronique*. Les Echos. Disponible sur <https://www.lesechos.fr/industrie-services/conso-distribution/ses-imagotag-champion-francais-meconnu-de-letiquette-electronique-473568> [Consulté le 19/04/2021]

Biseau, G. (2005). *L'Etat refuse de voir Pepsi avaler Danone*. Libération. Disponible sur [https://www.liberation.fr/evenement/2005/07/21/l-etat-refuse-de-voir-pepsi-avalant-danone\\_527166/](https://www.liberation.fr/evenement/2005/07/21/l-etat-refuse-de-voir-pepsi-avalant-danone_527166/) [Consulté le 14/04/2021]

Bitzinger, R. (2004). *Civil-military integration and Chinese military modernization*. *China Brief*, Vol. 4, No. 23, 24 Novembre 2004.

Blenkinsop, P. (2019). *La CE recommande d'user de l'arme des marchés publics face à la Chine*. Les Echos. Disponible sur <https://investir.lesechos.fr/marches/actualites/la-ce-recommande-d-user-de-l-arme-des-marches-publics-face-a-la-chine-1835539.php> [Consulté le 20/04/2021]

BMW. *What is the Plattform Industrie 4.0 ?* Disponible sur <https://www.plattform-i40.de/PI40/Navigation/EN/Home/home.html> [Consulté le 19/04/2021]

Bondaz, A. (2017). *Un tournant pour l'intégration civilo-militaire en Chine*. Recherches & Documents no. 7. Fondation pour la recherche stratégique.

Borst, N. (2021). *Has China given up on state-owned enterprise reform?* Lowy Institute.

Braga, P. et Sangar, K. (2020). *Strategy Amidst Ambiguity: The Belt and Road and China's Foreign Policy Approach to Eurasia*. *Journal of Cross-Regional Dialogue*.

Brattberg, E. et Le Corre, P. (2020). *The EU and China in 2020: More Competition Ahead*. Carnegie Endowment for international Peace.

Bregeras, G. (2020). *Jeu vidéo : Voodoo ouvre son capital à Tencent et devient la nouvelle licorne tricolore*. Les Echos. Disponible sur <https://business.lesechos.fr/entrepreneurs/financer-sa-creation/0603759271252-jeu-video-voodoo-ouvre-son-capital-a-tencent-et-devient-la-nouvelle-licorne-tricolore-339230.php> [Consulté le 22/04/2021]

Brînză, A. (2021). *How China's 17+1 Became a Zombie Mechanism*. *The Diplomat*. Disponible sur <https://thediplomat.com/2021/02/how-chinas-171-became-a-zombie-mechanism/> [Consulté le 20/04/2021]

Bromund, T. (2020). *The Potential Risks of the EU's Investment Screening for the United States*. The Heritage Foundation. Disponible sur <https://www.heritage.org/europe/report/the-potential-risks-the-eus-investment-screening-the-united-states>

Bunderrat. (2017). *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Europäischen Union*. Disponible sur [https://www.umwelt-online.de/PDFBR/2017/0655\\_2D1\\_2D17.pdf](https://www.umwelt-online.de/PDFBR/2017/0655_2D1_2D17.pdf)

Business Europe. (2018). *Screening of FDI into the EU – BusinessEurope's views*. Disponible sur [https://www.businesseurope.eu/sites/buseur/files/media/position\\_papers/rex/2018-06-06\\_screening\\_of\\_fdi\\_into\\_the\\_eu\\_-\\_businesseuropes\\_views\\_v2\\_0.pdf](https://www.businesseurope.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/rex/2018-06-06_screening_of_fdi_into_the_eu_-_businesseuropes_views_v2_0.pdf)

Cerulus, L. (2017). *Juncker aims to slam the brakes on Chinese takeovers*. Politico. Disponible sur <https://www.politico.eu/article/china-europe-technology-eu-juncker-aims-to-slam-the-brakes-on-takeovers> [Consulté le 19/04/2021]

Cerulus, L. et Hanke Vela, J. (2017). *Enter the dragon*. Politico. Disponible sur <https://www.politico.eu/article/china-and-the-troika-portugal-foreign-investment-screening-takeovers-europe/> [Consulté le 19/04/2021]

Chaffin, J. (2011). *Beijing warned on foreign investment*. Financial times. Disponible sur <https://www.ft.com/content/5a234682-e38f-11e0-8f47-00144feabdc0> [Consulté le 20/04/2021]

Chalmers, J. (2021). Hungary blocks EU statement criticizing China over Hong Kong, diplomats say. Reuters. Disponible sur [https://www.reuters.com/world/asia-pacific/hungary-blocks-eu-statement-criticising-china-over-hong-kong-diplomats-say-2021-04-16/?fbclid=IwAR2p-vPiBlpiB2lbW8lSTtB5rA\\_Tujv0QL7V3Am8WrAq\\_T18Chg9rzentKs](https://www.reuters.com/world/asia-pacific/hungary-blocks-eu-statement-criticising-china-over-hong-kong-diplomats-say-2021-04-16/?fbclid=IwAR2p-vPiBlpiB2lbW8lSTtB5rA_Tujv0QL7V3Am8WrAq_T18Chg9rzentKs) [Consulté le 20/04/2021]

Chambre des députés. (2017). *Proposta di regolamento che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione europea*. Disponible sur <http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/Documenti/DocumentiParlamentari/parser.asp?idLegislatura=17&categoria=018&tipologiaDoc=documento&numero=100&doc=intero>

Chastand, J.-B. (2021). *La Hongrie, tête de pont de la Chine en Europe*. Le Monde. Disponible sur [https://www.lemonde.fr/international/article/2021/01/22/la-hongrie-tete-de-pont-de-la-chine-en-europe\\_6067195\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2021/01/22/la-hongrie-tete-de-pont-de-la-chine-en-europe_6067195_3210.html) [Consulté le 23/04/2021]

Chatignoux, C. (2021). *Commerce : l'Europe durcit son arsenal contre les pratiques déloyales*. Les Echos. Disponible sur <https://www.lesechos.fr/monde/europe/commerce-leurope-durcit-son-arsenal-contre-les-pratiques-deloyales-1291665> [Consulté le 20/04/2021]

Chazan, G. (2016). *German angst over Chinese M&A*. Financial Times. Disponible sur : <https://www.ft.com/content/e0897e24-598e-11e6-8d05-4eaa66292c32> [Consulté le 15/04/2021]

Chazan, G. (2016). *German angst over Chinese M&A*. Financial Times. Disponible sur : <https://www.ft.com/content/e0897e24-598e-11e6-8d05-4eaa66292c32> [Consulté le 15/04/2021]

Cheng, S. et Stough, R. (2007). *The Pattern and Magnitude of Chinese Outward FDI in Asia*. Indian Council for Research on International Economic Relations.

Commission des affaires européennes du Sénat. (2017). *Rapport d'information sur le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne*.

Commission européenne. (2017). *Accueillir les investissements directs étrangers tout en protégeant les intérêts essentiels*. Disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0494&from=EN>

Commission européenne. (2017). *FDI : an EU screening framework*. Disponible sur <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/16fd2914-c6d0-4910-b4e5-c21e147cc760/files/e02f4c98-2b2e-40ff-8ccf-abbfb0007645>

Commission européenne. (2017). *Proposal for a regulation establishing a framework for screening of foreign direct investment into the European Union*. Disponible sur <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/EN/COM-2017-487-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

Commission européenne. (2017). *Welcoming Foreign Direct Investment while Protecting Essential Interests*

Commission européenne. (2018). *Commission welcomes progress in approval of the foreign investment screening framework*. Disponible sur <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1953&title=Commission-welcomes-progress-in-approval-of-the-foreign-investment-screening-framework>

Commission européenne. (2019). *Commission staff working document on foreign investment in the EU*

Commission européenne. (2019). *Communication conjointe sur les relations UE-Chine : Une vision stratégique*. Disponible sur [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook_fr.pdf)

Commission européenne. (2020). *Communiqué de presse : Le mécanisme européen de filtrage des investissements directs étrangers devient pleinement opérationnel*. Disponible sur [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_20\\_1867](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_1867)

Commission européenne. (2020). *Orientations à l'intention des États membres concernant les investissements directs étrangers et la libre circulation des capitaux provenant de pays tiers ainsi que la protection des actifs stratégiques européens, dans la perspective de l'application du règlement (UE) 2019/452 (règlement sur le filtrage des IDE)*. Disponible sur <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2020/FR/C-2020-1981-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF>

Commission européenne. (2021). *Trade policy review : and Open, Sustainable and Assertive Trade Policy*. page 20. Disponible sur [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc\\_159438.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159438.pdf)

Communiqué de presse du cabinet Gide. (2016). Disponible sur <https://www.gide.com/fr/actualites/gide-conseille-canglong-optoelectronic-sur-lacquisition-dune-entreprise-francaise-de> [Consulté le 19/04/2021]

Conley, H. (2020). *From Naive to Realist? The EU's Struggles With China*. World Politics Review.

Conseil de l'Union européenne. (2018). *Screening of investments : Council agrees its negotiating stance*. Disponible sur <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/13/screening-of-investments-council-agrees-its-negotiating-stance/>

Couet, I. et Drif, A. (2021). *Carrefour : pourquoi le gouvernement s'oppose à l'offre de Couche-Tard*. Les Echos. Disponible sur <https://www.lesechos.fr/industrie-services/conso-distribution/carrefour-le-gouvernement-francais-pas-favorable-a-loffre-de-couche-tard-1280818> [Consulté le 26/04/2021]

Cour des comptes européennes. (2020). *The EU's response to China's state-driven investment strategy*  
Cour permanente d'arbitrage. (2016). *The South China Sea Arbitration*. Disponible sur <https://pca-cpa.org/en/news/pca-press-release-the-south-china-sea-arbitration-the-republic-of-the-philippines-v-the-peoples-republic-of-china/>

Daly, Tom. (2020). *Germany blocked Chinese metals takeover on military concerns*. Disponible sur <https://www.reuters.com/article/germany-china-minor-metals-idUSL4N2FF409> [Consulté le 23/04/2021]

Datenna (2021). *China-EU FDI Radar*. Disponible sur <https://www.datenna.com/china-eu-fdi-radar/> [Consulté le 23/04/2021]

Datenna. (2021). *The acquisition of Delphi's Advanced Reception Systems*. Disponible sur <https://www.datenna.com/the-acquisition-of-delphis-mechatronics-business-fuba/>

Datenna. (2021). *The acquisition of Linxens*. Disponible sur <https://www.datenna.com/the-acquisition-of-linxens/> [Consulté le 19/04/2021]

De Royer, S. et Guibert, N. (2021). *L'intense lobbying du chinois Huawei auprès des décideurs politiques français*. Le Monde. Disponible sur [https://www.lemonde.fr/economie/article/2021/03/03/entrisme-ou-relations-tout-a-fait-normales-enquete-sur-la-french-connection-de-huawei-a-paris\\_6071760\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2021/03/03/entrisme-ou-relations-tout-a-fait-normales-enquete-sur-la-french-connection-de-huawei-a-paris_6071760_3234.html) [Consulté le 19/04/2021]

De Vergès, M. (2019). *En Europe, les investissements chinois reculent, la défiance monte*. Le Monde, 6 mars 2019. Disponible sur : [https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/03/06/en-europe-les-investissements-chinois-reculent-la-defiance-monte\\_5431932\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/03/06/en-europe-les-investissements-chinois-reculent-la-defiance-monte_5431932_3234.html) [Consulté le 14/04/2021]

Décret n° 2005-1739 du 30 décembre 2005 réglementant les relations financières avec l'étranger et portant application de l'article L. 151-3 du code monétaire et financier

Décret n° 2014-479 du 14 mai 2014 relatif aux investissements étrangers soumis à autorisation préalable

Décret n° 2018-1057 du 1<sup>er</sup> décembre 2018 relatif aux investissements étrangers soumis à autorisation préalable

Décret n° 2018-1057 du 29 novembre 2018 relatif aux investissements étrangers soumis à autorisation préalable

Décret n° 2019-1590 du 31 décembre 2019 relatif aux investissements étrangers en France

Décret n° 2019-206 du 20 mars 2019 relatif à la gouvernance de la politique de sécurité économique

- Defranoux, L. (2021). *Chine : les dessous de la diplomatie de la dette*. Libération. Disponible sur [https://www.liberation.fr/international/chine-les-dessous-de-la-diplomatie-de-la-dette-20210412\\_IU6MPAQCGBCMLB7MPE6TUJ4APY/](https://www.liberation.fr/international/chine-les-dessous-de-la-diplomatie-de-la-dette-20210412_IU6MPAQCGBCMLB7MPE6TUJ4APY/) [Consulté le 18/04/2021]
- Delcker, J. (2016). *Sigmar Gabriel's mission to halt China's investment spree*. Politico. Disponible sur <http://www.politico.eu/article/sigmar-gabriels-mission-to-halt-chinas-investment-sprees/> [Consulté le 19/04/2021]
- Department of Defense. (2020). Disponible sur <http://prod-upp-image-read.ft.com/466e4a3a-b651-11ea-b5d9-84704a744f61>
- Derez, P. et Blanc, F. (2011). Les PME françaises en Chine. Service économique régional de l'Ambassade de France à Pékin. Disponible sur <https://cn.ambafrance.org/IMG/pdf/1-pmes.pdf> [Consulté le 17/04/2021]
- DG Trade. (2021). *List of screening mechanisms notified by Member States*. Disponible sur [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc\\_157946.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157946.pdf)
- DG Trésor (2021). *Les chiffres clés des IEF en 2020*. Disponible sur <https://www.tresor.economie.gouv.fr/services-aux-entreprises/investissements-etrangers-en-france/les-chiffres-cles-des-ief-en-2020> [Consulté le 20/04/2021]
- DG Trésor. (2019). *Les investissements étrangers en France*. Disponible sur <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2019/09/12/les-investissements-etrangers-en-france> [Consulté le 14/04/2021] Disponible sur <https://www.tresor.economie.gouv.fr/services-aux-entreprises/investissements-etrangers-en-france/les-secteurs-d-activites-dans-lesquels-les-investissements-sont-soumis-a-autorisation-prealable>
- Duchâtel, M. et Godement, F. (2019). *L'Europe et la 5G : le cas Huawei*. Institut Montaigne.
- Dufour, J.-F. (2015). *Pirelli : quand les entreprises chinoises achètent de la technologie*. La Tribune. Disponible sur <https://www.latribune.fr/opinions/blogs/pekin-business/pirelli-quand-les-entreprises-chinoises-achetent-de-la-technologie-464591.html> [Consulté le 23/04/2021]
- Dutehuil, G. (2018). *Le groupe chinois Jin Jiang de Louvre Hotels le moteur de sa croissance*. Le Monde. Disponible sur [https://www.lemonde.fr/economie/article/2018/03/16/le-groupe-chinois-jin-jiang-fait-de-louvre-hotels-le-moteur-de-sa-croissance\\_5271828\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2018/03/16/le-groupe-chinois-jin-jiang-fait-de-louvre-hotels-le-moteur-de-sa-croissance_5271828_3234.html) [Consulté le 19/04/2021]
- Ebels, P. (2012). *EU sees dramatic surge in investment from China*. EU Observer. Disponible sur <https://euobserver.com/china/116537>
- Ekman, A. (2018). *La France face aux nouvelles routes de la soie chinoises*. Etudes de l'Ifri. Ifri.
- Esplugues, C. (2019). *A future European FDI screening system: solution or problem ?* Columbia Center on Sustainable Investment. Columbia FDI Perspectives. No. 245.

European Chamber. (2013). *Chinese outbound investment in the European Union*. Disponible sur <http://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-chinese-outbound-investment-eu-european-union> [Consulté le 14/04/2021]

*European investment policy : A common approach to investment control*. (2017). Disponible sur [https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2017/08/170728\\_Investment-screening\\_non-paper.pdf](https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2017/08/170728_Investment-screening_non-paper.pdf)

Eurostat (2017). *Statistiques sur les investissements directs étrangers*

EY. (2017). *China go abroad : how inclusive management helps Chinese enterprises win overseas*. 6<sup>th</sup> issue

Fabry, E. et Bertolini, M. (2020). *Covid-19 : l'urgence d'un contrôle renforcé des investissements étrangers*. Institut Delors. Policy Paper no 253. Disponible sur [https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/10/PP253\\_FDIscreening\\_Fabry\\_200427\\_FR.pdf](https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/10/PP253_FDIscreening_Fabry_200427_FR.pdf)

Fabry, E. et Maria d'Andria, J. (2021). *Les enjeux du contrôle des investissements chinois en Europe*. Institut Jacques Delors

Fenet, J.-M. (2020). *Investissements chinois dans le monde : perte de vitesse depuis deux ans, recentrage vers l'ASEAN et les pays de la route de la soie*. Ambassade de France en Chine. Disponible sur <https://www.tresor.economie.gouv.fr/PagesInternationales/Pages/08475541-476e-4b85-b1de-7cf49ddd0be3/files/d96d0435-ae69-45c6-b3b1-8caa5889df1d> Consulté le [17/04/2021]

Fitzgerald, B. (2016). *House of Fraser finally opens in China*. Fashion Network. Disponible sur <https://www.fashionnetwork.com/news/house-of-fraser-finally-opens-in-china,766704.html> [Consulté le 14/04/2021]

Fleming, S. (2021). *Brussels prepares new rules to clamp down on foreign public subsidies*. Financial Times. Disponible sur <https://www.ft.com/content/85881638-180a-4d0f-bce5-52aa78f809c3> [Consulté le 28/04/2021]

Fonte, G. (2021). *L'Italie met son veto au rachat d'une entreprise de semi-conducteurs par une société chinoise*. La Tribune. Disponible sur <https://www.latribune.fr/depeches/reuters/KBN2BW277/l-italie-met-son-veto-au-rachat-d-une-entreprise-de-semi-conducteurs-par-une-societe-chinoise.html> [Consulté le 26/04/2021]

Forbes. (2021). *Global 2000 : The World Largest Public Companies*

Fosun. (2017). Communiqué de presse du 17 avril 2017. Disponible sur [https://en.fosun.com/content/details74\\_6454.html](https://en.fosun.com/content/details74_6454.html)

Furui, R. (2018). *Le nouveau cadre juridique des investissements chinois sortants*. DG Trésor, SER de Pékin.

García-Herrero, A. et NG, G. (2021). *China's state-owned enterprises and competitive neutrality*. Bruegel. Policy contribution 05/2021.

- Garnier, C. (2021). *Les filiales du groupe Manoir Industries placées en redressement judiciaire*. L'Usine nouvelle. Disponible sur <https://www.usinenouvelle.com/article/les-filiales-du-groupe-manoir-industries-placees-en-redressement-judiciaire.N1067029> [Consulté le 21/04/2021]
- Gliszczynski, F. (2016). *Air France cède 40% du capital de Servair au chinois HNA*. La Tribune. Disponible sur <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/services/transport-logistique/air-france-cede-49-du-capital-de-servair-au-chinois-hna-575223.html> [Consulté le 19/04/2021]
- Gliszczynski, F. (2019). *Aigle Azur : l'histoire trépidante d'un fiasco*. La Tribune. Disponible sur <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/services/transport-logistique/aigle-azur-l-histoire-trepidante-d-un-fiasco-830401.html> Consulté le [19/04/2021]
- Godement, F. (2018). *Investment Screening : A Victory for Europe*. European Council on Foreign Relations. Disponible sur [https://ecfr.eu/article/commentary\\_investment\\_screening\\_china\\_eu\\_victory\\_for\\_europe/](https://ecfr.eu/article/commentary_investment_screening_china_eu_victory_for_europe/)
- Godement, F. (2019). *Europe facing China : a Copernican Revolution*. Institut Montaigne. Disponible sur <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/europe-facing-china-copernican-revolution>
- Goodley, S. (2014). *House of Fraser sells 89% stake to Chinese conglomerate Sanpower*. The Guardian. Disponible sur <https://www.theguardian.com/business/2014/apr/13/house-of-fraser-sells-stake-chinese-sanpower> Consulté le [14/04/2021]
- Guibert, N. et Pedroletti, B. (2020). *L'Indo-Pacifique, une alliance XXL pour contrer la Chine*. Le Monde. Disponible sur [https://www.lemonde.fr/international/article/2020/11/13/l-indo-pacifique-une-alliance-xxl-pour-contrer-la-chine\\_6059641\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2020/11/13/l-indo-pacifique-une-alliance-xxl-pour-contrer-la-chine_6059641_3210.html) [Consulté le 13/04/2021]
- Guillot, A. (2017). *La Grèce est-elle le cheval de Troie de la Chine dans l'Union européenne ?* Le Monde. Disponible sur [https://www.lemonde.fr/idees/article/2017/09/07/la-grece-est-elle-le-cheval-de-troie-de-la-chine-dans-l-union-europeenne\\_5182366\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2017/09/07/la-grece-est-elle-le-cheval-de-troie-de-la-chine-dans-l-union-europeenne_5182366_3232.html) [Consulté le 20/04/2021]
- Gully, H. (2018). *Fosun, ce géant chinois qui rachète Lanvin*. Les Echos. Disponible sur <https://www.lesechos.fr/2018/02/fosun-ce-geant-chinois-qui-rachete-lanvin-984477> [Consulté le 19/04/2021]
- Haneman, T., Huotari, M. et Kratz, A. (2019). *Chinese FDI in Europe: 2018 trends and impact of new screening policies*. Institut Merics. Disponible sur <https://merics.org/en/report/chinese-fdi-europe-2018-trends-and-impact-new-screening-policies>
- Heinrich, T. (2020). *Germany : the Feral Ministry for Economic Affairs and Energy continues to tighten FDI control, but the investment climate remains liberal in principle*. White & Case. Disponible sur <https://www.whitecase.com/publications/insight/foreign-direct-investment-reviews-2020-germany>
- Heller, G. (2018). *Berlin signal readiness to use new takeover veto after Chinese bid for Leifeld*. Reuters. Disponible sur <https://www.reuters.com/article/us-leifeld-m-a-yantai-idUSKBN1KM41X> [Consulté le 19/04/2021]



Hemminga, L. (2021). *Think the EU isn't acting on China ? Look Closer*. The Diplomat. Disponible sur <https://thediplomat.com/2021/04/think-the-eu-isnt-acting-on-china-look-closer/> [Consulté le 19/04/2021]

Hooijmaaijers, B. (2019). *Blackening Skies for Chinese Investment in the EU ?* Journal of Chinese Political Science, 24, pp 451–470

Horn, S. et al. (2019). *China's overseas lending*. Kiel Institute for the World economy.

Hou, J., Gelb, S. et Calabrese, L. (2017). *The Shift in Manufacturing Employment in China*. Supporting Economic Transformation. ODI. Disponible sur <https://core.ac.uk/download/pdf/96701591.pdf>

Houédé, P. (2018). *L'Allemagne bloque l'entrée d'un groupe chinois dans le secteur de l'énergie*. Les Echos. Disponible sur <https://www.lesechos.fr/industrie-services/energie-environnement/lallemagne-bloque-lentree-dun-groupe-chinois-dans-le-secteur-de-lenergie-135708> [Consulté le 20/04/2021]

Huang, Y. (2008). *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State*. Cambridge University Press.

Institut national de la statistique et des études économiques. (2019). *Investissements directs étrangers*.

*Investissements chinois en Europe : un boom entre inquiétudes et tensions*. (2019). Capital. Disponible sur : <https://www.capital.fr/economie-politique/investissements-chinois-en-europe-un-boom-entre-inquietudes-et-tensions-1332634> [Consulté le 15/04/2021]

Izambard, A. (2020). *Malgré Le Maire, Huawei confirme son projet d'usine en France et lorgne Strasbourg*. Challenges. Disponible sur [https://www.challenges.fr/high-tech/pour-sa-premiere-grande-usine-hors-de-chine-huawei-cible-bien-l-alsace\\_701326](https://www.challenges.fr/high-tech/pour-sa-premiere-grande-usine-hors-de-chine-huawei-cible-bien-l-alsace_701326) [Consulté le 19/04/2021]

J., Xi (2017). *Work together to build the Silk Road Economic Belt and the 21<sup>st</sup> Century Maritime Silk Road*. Discours du 14 mai 2017 au Belt and Road Forum for Economic Cooperation. Disponible sur <https://govt.chinadaily.com.cn/s/201705/16/WS5c0627d4498eefb3fe46e12e/work-together-to-build-the-silk-road-economic-belt-and-the-21st-century-maritime-silk-road.html> [Consulté le 18/04/2021]

Juncker, J.-C. (2017). *Discours sur l'état de l'Union*. Disponible sur [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH\\_17\\_3165](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_17_3165)

Juncker, J.-C. (2017). *Discours sur l'état de l'Union*. Disponible sur [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH\\_17\\_3165](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_17_3165)

Knoerich, J. et Tina, M. (2018). *Ibid.* p.8

Knoerich, J. et Tina, M. (2018). *The Idiosyncratic Nature of Chinese Foreign Direct Investment in Europe*. CESifo Forum, ISSN 2190-717X, ifo Institut – Leibniz- Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität

München, München, Vol. 19, Iss. 4, pp. 3

Kottis, A. (2020). *La Grèce est-elle en train de devenir une colonie chinoise ?* Slate. Disponible sur <http://www.slate.fr/story/185789/la-grece-est-elle-en-train-de-devenir-une-colonie-chinoise> [Consulté le 20/04/2021]

Kratz, A. et Huotari, M. (2020). *Chinese FDI in Europe : 2019 update*. Rhodium Group et Mercator Institute for China Studies (MERICS)

Lanusse, C. (2016). *Bordeaux : l'Américain iHealth rachète eDevice 94 M€*. La Tribune. Disponible sur <https://objectifaquaine.latribune.fr/innovation/2016-09-06/bordeaux-l-americaain-ihealth-achete-edevice-94-m.html> [Consulté le 19/04/2021]

Laskai, L. (2018). *Why does everyone hate Made in China 2025 ?* Hinrich Foundation. Disponible sur <https://www.hinrichfoundation.com/research/tradevistas/us-china/made-in-china-2025/> [Consulté le 19/04/2021]

Lau, S. (2021). *EU slams China's 'authoritarian shift' and broken economic promises*. Politico. Disponible sur <https://www.politico.eu/article/eu-china-biden-economy-climate-europe/> [Consulté le 26/04/2021]

Le Corre, P. (2018). *Chinese investments in European countries : Experiences and Lessons from the "Belt and Road" Initiative. Rethinking the Silk Road*. Springer. pp 161-175

Le Figaro. (2016). *Berlin retire l'autorisation à l'OPA sur Aixtron*. Disponible sur <https://www.lefigaro.fr/flash-eco/2016/10/24/97002-20161024FILWWW00048-berlin-retire-l-autorisation-a-l-opa-sur-aixtron.php> [Consulté le 20/04/2021]

Le Maire, B. (2018). Discours du 15 janvier 2018. Disponible sur [https://minefi.hosting.augure.com/Augure\\_Minefi/r/ContenuEnLigne/Download?id=CEF9593C-4F06-414D-9FA3-E229A169AE2D&filename=296%20-%20Discours%20de%20Bruno%20Le%20Maire-voeux%202018.pdf](https://minefi.hosting.augure.com/Augure_Minefi/r/ContenuEnLigne/Download?id=CEF9593C-4F06-414D-9FA3-E229A169AE2D&filename=296%20-%20Discours%20de%20Bruno%20Le%20Maire-voeux%202018.pdf)

Le Monde. (2019). *Le chinois Casil vend l'aéroport de Toulouse à Eiffage et réalise une grosse plus-value*. Disponible sur [https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/12/30/le-chinois-casil-vend-l-aeroport-de-toulouse-a-eiffage-et-realise-une-grosse-plus-value\\_6024419\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/12/30/le-chinois-casil-vend-l-aeroport-de-toulouse-a-eiffage-et-realise-une-grosse-plus-value_6024419_3234.html) [Consulté le 19/04/2021]

Ledoux, C. (2020). *Contrôle des investissements étrangers : le discret « big bang » de Bercy*. Les Echos. Disponible sur <https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/opinion-controle-des-investissements-etrangers-le-discret-big-bang-de-bercy-1173147> [Consulté le 14/04/2021]

Leonard, M. et autres. (2019). *Redefining Europe's economic sovereignty*. European Council on Foreign Relations. Disponible sur [https://ecfr.eu/publication/redefining\\_europes\\_economic\\_sovereignty/](https://ecfr.eu/publication/redefining_europes_economic_sovereignty/)

Li, L. (2018). *China manufacturing locus in 2025 : With a comparison of "Made in China 2025" and "Industry 4.0"*. Technological Forecasting and Social Change. Volume 135. pp. 66-74

- Lieto, C. (2018). *La cristallerie Baccarat officiellement rachetée par un fonds chinois*. France Bleu. Disponible sur <https://www.francebleu.fr/infos/economie-social/la-cristallerie-baccarat-officiellement-a-un-fonds-chinois-1529574320> [Consulté le 19/04/2021]
- Louarn, A. (2014). *Rachat d'Alstom : « La France prend des risques pour sa sécurité nationale. »*. France 24. Disponible sur <https://www.france24.com/fr/20140509-rachat-alstom-france-prend-risques-securite-nationale-eric-denece-marine-nucleaire-turbines> [Consulté le 13/04/2021]
- Ma, D. et al. (2019). *China's One Belt and One Road Initiative and Outward Chinese Foreign Direct Investment*. Sustainability, 11, 7055.
- Macron, E. (2018). *Discours du Président de la République à la conférence des Ambassadeurs*. Disponible sur : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/08/27/discours-du-president-de-la-republique-a-la-conference-des-ambassadeurs> [Consulté le 19/04/2021]
- Malingre, V. (2020). *Risques de la 5G, Huawei... Thierry Breton dévoile la position de l'Europe*. Disponible sur [https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/01/29/risques-de-la-5g-huawei-le-commissaire-europeen-thierry-breton-devoile-la-position-de-l-europe\\_6027655\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/01/29/risques-de-la-5g-huawei-le-commissaire-europeen-thierry-breton-devoile-la-position-de-l-europe_6027655_3234.html) [Consulté le 20/04/2021]
- Maliszewska, M. et Van der Mensbrugge, D. (2019). *The Belt and Road Initiative : Economic, Poverty and Environmental Impacts*. Policy Research Paper no. 8814. Banque mondiale. Disponible sur <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31543> [Consulté le 20/04/2021]
- Martin, A.C. (2014). *Chinese investments soar in crisis-hit Europe*. Euractiv. Disponible sur <https://www.euractiv.com/section/euro-finance/news/chinese-investments-soar-in-crisis-hit-europe/> [Consulté le 14/04/2021]
- Martin, E-A. (2019). *L'Union européenne va-t-elle se laisser acheter ? Le filtrage des investissements étrangers en Europe*. Études de l'Ifri, Ifri.
- Maurisse, M. (2017). *Droits de l'homme : quand Athènes ne s'oppose pas à Pékin*. Le Monde. Disponible sur [https://www.lemonde.fr/asia-pacifique/article/2017/06/21/droits-de-l-homme-quand-athenes-ne-s-oppose-pas-a-pekin\\_5148692\\_3216.html](https://www.lemonde.fr/asia-pacifique/article/2017/06/21/droits-de-l-homme-quand-athenes-ne-s-oppose-pas-a-pekin_5148692_3216.html) [Consulté le 21/04/2021]
- McKinsey & Company. (2008). *Competition from China : Two McKinsey Surveys*. The McKinsey Quarterly 3(April)
- Merced, M. (2017). *Lilium, a flying car start-up, raises \$90 million*. CNBC. Disponible sur <https://www.cnbc.com/2017/09/05/tencent-leads-90m-investment-in-lilium-german-flying-car-company.html> [Consulté le 21/04/2021]
- Meunier, S. (2014). *Divide and conquer? China and the cacophony of foreign investment rules in the EU*. Journal of European Public Policy, 21:7, 996-1016
- Meunier, S. (2019). *Chinese Direct Investment in Europe: Economic Opportunities and Political Challenges*. Handbook of the International Political Economy in China. Northampton, MA: Edward Elgar, pp. 98–112

Meunier, S., Jones, E. et Kelemen, D. (2015). *Failing Forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration*. Comparative Political Studies.

Ministère de l'Économie et des finances. (2020). *Plan de soutien aux entreprises technologiques*. Dossier de presse du 5 juin 2020. Disponible sur [https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/covid19-soutien-entreprises/2190-109%20-%20PlanTech%20-%20Dossier%20de%20presse.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/covid19-soutien-entreprises/2190-109%20-%20PlanTech%20-%20Dossier%20de%20presse.pdf)

Ministère de l'économie et des finances. Communiqué de presse du 18 décembre 2020. Disponible sur <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/4e404461-21e3-403f-b765-943442285fa6/files/5413f909-2a53-4087-ab2d-28369e8d1c64>

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. (2021). *Propositions françaises pour la révision de la stratégie de politique commerciale de l'UE*. page 7. Disponible sur [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/propositions\\_francaises\\_pour\\_la\\_revision\\_de\\_la\\_strategie\\_d\\_e\\_politique\\_commerciale\\_de\\_l\\_ue\\_cle8efbbc.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/propositions_francaises_pour_la_revision_de_la_strategie_d_e_politique_commerciale_de_l_ue_cle8efbbc.pdf)

Mitchell, D. et Wildau, G. (2017). *China's State Council puts seal on capital controls*. Financial Times. Disponible sur : <https://www.ft.com/content/3a638d1c-8405-11e7-a4ce-15b2513cb3ff> [Consulté le 14/04/2021]

Moran, T. (2017). *CFIUS and National Security : Challenges for the United States, Opportunities for the European Union*. Peterson Institute for International Economics.

Motte, M. (2021). *Dunkerque, site favori du chinois Envision pour installer sa gigafactory*. La Tribune. Disponible sur <https://www.lopinion.fr/edition/economie/batteries-dunkerque-site-favori-chinois-envision-installer-gigafactory-234497> [Consulté le 19/04/2021]

Mozur, P. (2016). *Rush of Chinese investments in Europe's High-Tech Firms Is Raising Eyebrows*. The New York Times. Disponible sur <https://cn.nytimes.com/business/20160918/china-germany-takeover-merger-technology/en-us/> [Consulté le 19/04/2021]

Natixis. (2018). *Flash Economie n°1343*

Naughton, B. (2018). *The Chinese Economy. Adaptation and Growth*. The MIT Press

Nicolas, F. (2014). *China's direct investment in the European Union: challenges and policy responses*. China Economic Journal, 7:1, 103-125

Nienaber, M. (2020). *Germany blocks Chinese takeover of satellite firm on security concerns*. Reuters. Disponible sur <https://www.reuters.com/article/uk-germany-china-m-a-idUKKBN2811U0> [Consulté le 23/04/2021]

OCDE (2021). *Indice de restrictivité*. Disponible sur <https://data.oecd.org/fr/fdi/restrictivite-de-l-ide.htm>

OCDE. (2018). *China's Belt and Road Initiative in the global trade, investment and finance landscape*. Disponible sur <https://www.oecd.org/finance/Chinas-Belt-and-Road-Initiative-in-the-global-trade-investment-and-finance-landscape.pdf> [Consulté le 19/04/2021]

Parlement européen (2021). *Legislative Train Schedule : Screening of Foreign Direct Investments in Strategic Sectors*. Disponible sur <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-balanced-and-progressive-trade-policy-to-harness-globalisation/file-screening-of-foreign-direct-investment-in-strategic-sectors>

Parlement européen. (2018). *Report on the on the 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*. Disponible sur [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0198\\_EN.html#title1](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0198_EN.html#title1)

Parlement européen. (2019). *EU Framework for FDI Screening*. Disponible sur [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614667/EPRS\\_BRI\(2018\)614667\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614667/EPRS_BRI(2018)614667_EN.pdf)

Perelstein, L. (2016). *KraussMaffeiGroup, fleuron industriel allemand, passe sous pavillon chinois*. La Tribune. Disponible sur <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/chimie-pharmacie/kraussmaffei-group-fleuron-industriel-allemand-passe-sous-pavillon-chinois-541728.html> [Consulté le 19/04/2021]

Pinsent Masons. (2017). *Germany pushes for tighter foreign takeover rules*. Disponible sur <https://www.pinsentmasons.com/out-law/news/germany-pushes-for-tighter-foreign-takeover-rules>

Poggetti, L. (2017). *One China-One Europe ? German Foreign's Minister's Remark Irk Beijing*. Disponible sur <https://thediplomat.com/2017/09/one-china-one-europe-german-foreign-ministers-remarks-irk-beijing/> [Consulté le 20/04/2021]

Price Waterhouse Coopers. (2012). *China Deals : A Fresh Perspective*

Price Waterhouse Coopers. (2016). *China's new silk route : the long and winding road*. Disponible sur <https://www.pwc.com/gx/en/growth-markets-center/assets/pdf/china-new-silk-route.pdf> [Consulté le 19/04/2021]

Price Waterhouse Coopers. (2021). *China IPO Watch 2020*

Règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union. Disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0452&from=lt>

Reisman, D. (2020). *The EU and FDI : what to expect from the new screening regulation*, Institut de recherche stratégique de l'Ecole militaire (IRSEM)

Reuters (2020). *Poland launches new rules to prevent takeovers by non-EU investors*. Disponible sur <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-poland-companies/poland-launches-new-rules-to-prevent-takeovers-by-non-eu-investors-idUSKCN225256>

Reuters. (2016). *Germany's Gabriel seeks EU rule to block foreign takeover of key technologies*. Reuters. Disponible sur <http://www.reuters.com/article/us-kuka-m-a-mideagroup-germany-idUSKCN0YV147> [Consulté le 18/04/2021]

Routier, A. (2014). *Automobile : pourquoi PSA a besoin des Chinois de Dongfeng*. Challenges. Disponible sur [https://www.challenges.fr/automobile/actu-auto/automobile-pourquoi-peugeot-a-besoin-des-chinois-de-dongfeng\\_13032](https://www.challenges.fr/automobile/actu-auto/automobile-pourquoi-peugeot-a-besoin-des-chinois-de-dongfeng_13032) [Consulté le 14/04/2021]

Ruddick, G. (2016). *Why have ministers delayed final approval for Hinkley Point C ?* The Guardian. Disponible sur <https://www.theguardian.com/uk-news/2016/jul/29/hinkley-point-c-why-has-government-delayed-final-approval> [Consulté le 14/04/2021]

Saint-Paul, P. (2014). *La France déroule le tapis rouge à Xi Jinping*. Le Figaro. Disponible sur <https://www.lefigaro.fr/international/2014/03/25/01003-20140325ARTFIG00419-la-france-deroule-le-tapis-rouge-a-xi-jinping.php> [Consulté le 16/04/2021]

Santander, S. et Vlassis, A. (2021). *The EU in Search of Autonomy in the Era of Chinese Expansionism and COVID-19 Pandemic*. Global policy. 12 (1), pp. 149–156.

Schaeffer, F. (2019). *“Un nouvel équilibre des forces se dessine” avec la Chine*. Interview de Mathieu Duchâtel. Les Echos. Disponible sur <https://www.lesechos.fr/monde/chine/en-chine-un-nouvel-equilibre-des-forces-se-dessine-1136231> [Consulté le 13/04/2021]

Schaeffer, F. (2020). *Le chinois Tencent poursuit son incursion dans la fintech française*. Les Echos. Disponible sur <https://www.lesechos.fr/finance-marches/banque-assurances/le-chinois-tencent-poursuit-son-incursion-dans-la-fintech-francaise-1164625> [Consulté le 22/04/2021]

Schill, W. (2019). *The European Union's Foreign Direct Investment Screening Paradox: Tightening Inward Investment Control to Further External Investment Liberalization*. Legal Issues of Economic Integration, Volume 46, pp. 105 – 128

Schuetze, A. (2016). *Beijing Enterprises buys Germany's Energy from Waste*. Reuters. Disponible sur <https://www.reuters.com/article/us-energyfromwaste-m-a-beijing-ent-idUSKCN0VD1NM> [Consulté le 23/04/2021]

Seaman, J., Huotari, M. et Otero-Iglesias, M. (2017). *Chinese investment in Europe : A country-Level Approach*. European Think-tank Network on China (ETNC).

Securities and Exchange Commission. (2016). Disponible sur [https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1089496/000104746916014616/a2229333zex-99\\_a1a.htm](https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1089496/000104746916014616/a2229333zex-99_a1a.htm)

Sen, M. (2021). *White House pins hope on semiconductors meeting to help compete with China*. Global Times. Disponible sur <https://www.globaltimes.cn/page/202104/1220838.shtml> [Consulté le 19/04/2021]

Sénat (2017). *Proposition de résolution européenne et avis politique de MM. Jean Bizet et Franck Menonville*. Disponible sur <https://www.senat.fr/ue/pac/EUR000003525.html>

Sheahan, M. (2016). *China's Fujian drops Aixtron bid after Obama blocks deal*. Reuters. Disponible sur <https://www.reuters.com/article/us-aixtron-m-a-fujian-idUSKBN13X16H> [Consulté le 20/04/2021]

Sigmund, T. (2016). *US Said to Intervene in Aixtron Deal*. Handelsblatt. Disponible sur <https://global.handelsblatt.com/politics/uncle-sam-intervened-in-aixtron-deal-630912> [Consulté le 20/04/2021]

Snell, J. (2019). *EU Foreign Direct Investment Screening : Europe qui protège?*. European law review, ISSN 0307-5400, N° 2, 2019, pp 137-138

Sperber, N. (2020). *Une finance aux ordres : Comment le pouvoir chinois met le secteur financier au service de ses ambitions*. Institut Rousseau

Stanzel, A. (2017). *Germany's turnaround on Chinese takeovers*. European Council on foreign relations. Disponible sur [https://ecfr.eu/article/commentary\\_germanys\\_turnabout\\_on\\_chinese\\_takeovers\\_7251/](https://ecfr.eu/article/commentary_germanys_turnabout_on_chinese_takeovers_7251/) [Consulté le 13/04/2021]

Sweney, M. (2021). *UK government orders investigation into Nvidia's \$40bn Arm's takeover*. The Guardian. Disponible sur <https://www.theguardian.com/business/2021/apr/19/uk-government-investigation-nvidia-arm-takeover> [Consulté le 12/04/2021]

Szunomar, A. (2016). *The characteristics, changing patterns and motivations of Chinese investment in Europe*. EU-China relations. Friends of Europe. pp. 73-76

Tibi, P. (2019). *Financer la quatrième révolution industrielle*. Rapport au ministre de l'économie et des finances. Disponible sur

[https://minefi.hosting.augure.com/Augure\\_Minefi/r/ContenuEnLigne/Download?id=40C3DA75-8DAB-4300-86D1-C7ED87BD9045&filename=1351%20-%20Rapport%20Tibi%20-%20FR.pdf](https://minefi.hosting.augure.com/Augure_Minefi/r/ContenuEnLigne/Download?id=40C3DA75-8DAB-4300-86D1-C7ED87BD9045&filename=1351%20-%20Rapport%20Tibi%20-%20FR.pdf)

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Article 346. Disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E346&from=FR>

UNCTAD. (2018). *Germany expands the scope of its FDI screening regime*. Disponible sur <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-policy-monitor/measures/3337/germany-germany-expands-the-scope-of-its-fdiscreening-regime>

Valero, J. (2017). *Leaders tone down Macron's call for foreign investment scrutiny*. Euractiv. Disponible sur <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/leaders-tone-down-macrons-call-for-foreign-investment-scrutiny/>

Vallet, C. (2020). *L'UE accepte un accord d'investissements avec la Chine malgré des engagements limités sur le travail forcé*. Disponible sur [https://www.lemonde.fr/international/article/2020/12/31/la-chine-et-l-union-europeenne-concluent-un-accord-de-principe-sur-les-investissements\\_6064888\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2020/12/31/la-chine-et-l-union-europeenne-concluent-un-accord-de-principe-sur-les-investissements_6064888_3210.html) [Consulté le 21/04/2021]

Valli, R. (2014). *Italian Entrepreneurs Turn to Chinese for Help*. VOA News. Disponible sur <https://www.voanews.com/europe/italian-entrepreneurs-turn-chinese-help> [Consulté le 14/04/2021]

Vincent, E. (2020). *Défense : veto de la France au rachat de Photonis par Teledyne*. Le Monde. Disponible sur [https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/12/19/defense-veto-de-la-france-au-rachat-de-photonis-par-teledyne\\_6063950\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/12/19/defense-veto-de-la-france-au-rachat-de-photonis-par-teledyne_6063950_3234.html) [Consulté le 12/04/2021]

White & Case. (2020). *COVID-19 - Italy expands Golden Power review of foreign investments*. Disponible sur <https://www.whitecase.com/publications/alert/covid-19-italy-expands-golden-power-review-foreign-investments>

White & Case. (2020). *In a regime undergoing rapid change, investment screening is currently "light," with red tape increasing for European inbound investment*. Disponible sur <https://www.whitecase.com/publications/insight/foreign-direct-investment-reviews-2020-european-union>

White & Case. (2020). *New measures enacted for the purpose of protecting the Spanish economy amid the COVID-19 crisis may persist longer than expected*. Disponible sur <https://www.whitecase.com/publications/insight/foreign-direct-investment-reviews-2020-spain>

Wübbeke, J. et autres. (2016). *Made in China 2025 : the making of a high-tech superpower and consequences for industrial countries*. Institut Merics.

Xi Jinping (2017), *Promoting an Outstanding Entrepreneurship for Better Playing the Role of Entrepreneurs*, State Council of China, discours du 8 September 2017

Yap, C-W. (2019). *State Support Helped Fuel Huawei's Global Rise*. Wall Street Journal. Disponible sur : <https://www.wsj.com/articles/state-support-helped-fuel-huaweis-global-rise-11577280736> [Consulté le 14/04/2021]

Zaugg, J. (2021). *Comment la Chine fait main basse sur les pépites européennes*. Les Echos. Disponible sur <https://www.lesechos.fr/weekend/business-story/comment-la-chine-fait-main-basse-sur-les-pepites-europeennes-1303547> [Consulté le 20/04/2021]

ZF. (2017). Communiqué de presse du 30 août 2017. Disponible sur [https://press.zf.com/press/en/releases/release\\_2794.html](https://press.zf.com/press/en/releases/release_2794.html)

Zypries, B., Sapin, M. et Calenda. C. (2017). *Courrier à la Commissaire Malmström*. Disponible sur [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/schreiben-de-fr-it-an-malmstroem.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/schreiben-de-fr-it-an-malmstroem.pdf?__blob=publicationFile&v=5)



## Public Policy Master Thesis Series

Cette collection rassemble les mémoires de Master en Politiques Publiques et en Affaires européennes de l'École des affaires publiques de Sciences Po. Elle vise à promouvoir des mémoires de recherche de haut niveau reposant sur une approche analytique interdisciplinaire et débouchant sur des recommandations politiques fondées sur des résultats de recherche.

### **Contrôle des investissements chinois dans l'Union européenne**

La fin de la naïveté, ou comment a émergé un mécanisme européen de filtrage des investissements directs étrangers

Clément Bacchi

#### **Résumé**

Alors qu'en octobre 2020 entrait en application le règlement européen établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, le présent mémoire tente d'expliquer, s'appuyant sur des entretiens avec plusieurs décideurs européens, comment et pourquoi émerge une telle législation dans un des espaces économiques les plus ouverts au monde. Nous verrons que cette variation dans le degré d'ouverture de l'UE aux investissements étrangers peut être expliquée en large partie par la nouvelle politique d'investissement chinoise à dimension géostratégique et industrielle, initiée au milieu des années 2010. Avec les *Nouvelles routes de la Soie* et le *Plan Made in China 2025*, les acquisitions chinoises d'entreprises stratégiques européennes vont se multiplier, au point que l'enjeu soit inscrit à l'agenda européen, notamment grâce à une dynamique franco-allemande. Un pas décisif vers une plus grande souveraineté européenne est alors franchi, le règlement 2019/452 établissant un nouveau cadre européen de filtrage des IDE et un mécanisme de coopération entre les États membres et la Commission.

#### **Abstract**

The European regulation establishing a framework for the screening of foreign direct investments (FDI) into the Union has entered into force in October 2020. This master's thesis aims to explain how and why this screening mechanism has emerged within one of the most open economic areas worldwide. It will be held that the change in the EU's openness to foreign investments is mostly linked to the new Chinese investment policy which developed in the mid 2010s. With policies like the *Belt and Road Initiative* and the *Made in China 2025 Plan*, Chinese acquisitions of European strategic firms have grown dramatically. It became so significant that the issue was brought to the European agenda, especially thanks to a French-German initiative. After an 18-month negotiation, a huge step towards greater European sovereignty has been made. In fact, Regulation 2019/459 establishes a new framework for FDI screening and a cooperation mechanism between Member States and the Commission.

#### **Mots clés**

Investissements, UE, Chine, Filtrage