

Guerre commerciale : « Les investisseurs chinois semblent n'être qu'au début de leurs déboires »

Isabelle Feng

A propos d'Asia Centre:

Fondé en 2005, Asia Centre est un institut de recherche indépendant qui conduit des débats et publications sur les relations internationales, stratégiques et économiques, ainsi que sur les transformations politiques et sociales en cours dans toutes les régions d'Asie-Pacifique. Au carrefour de la recherche universitaire et des prises de décision publiques et privées, les chercheurs d'Asia Centre identifient les enjeux régionaux significatifs et les analysent dans leurs dimensions locale et globale. Ses programmes sont ainsi élaborés en liaison avec un vaste réseau de partenaires, entreprises et grands centres spécialisés européens, américains et asiatiques. Il mène avec ceux-ci des opérations conjointes, pour une meilleure confrontation des idées et des enjeux. Les conclusions de ces rencontres, comme les résultats des travaux menés à partir des sources originales par nos chercheurs, sont largement diffusés via les publications du Centre comme par des revues, ouvrages et médias internationaux.

A propos de l'auteur :

Isabelle Feng est collaboratrice scientifique au Centre Perelman de Philosophie du Droit de l'Université Libre de Bruxelles. D'origine chinoise, Isabelle est titulaire d'un master en économie et en français de l'Université de Wuhan. Elle est également titulaire d'un DEA en Lettres Modernes de l'Université Paris 8 Saint Denis et de diplômes en droit de Paris 1 Panthéon Sorbonne et de Paris Dauphine. Ses travaux de recherche portent principalement sur la gouvernance des sociétés chinoises cotées, les relations UE-Chine et sino-américaine.

Guerre commerciale : « Les investisseurs chinois semblent n'être qu'au début de leurs déboires »

Isabelle Feng

16 Janvier 2023

La « sécurité nationale » est désormais invoquée par Washington et ses alliés pour bloquer les investissements chinois dans de nombreux secteurs, observe la juriste Isabelle Feng, dans une tribune au « Monde »

Le 12 décembre 2022, Pékin a lancé auprès de l'Organisation mondiale du commerce une procédure contre les « pratiques protectionnistes » des Etats-Unis, qui ont imposé des restrictions draconiennes aux exportations de semi-conducteurs américains. Washington a rétorqué en invoquant sa « sécurité nationale », un argument qui, même si l'issue du litige reste incertaine, a de plus en plus d'écho.

De son côté, Londres, en application du National Security and Investment Act, entré en vigueur en janvier 2022, a annulé rétroactivement, le 16 novembre 2022, la vente d'un de ses plus gros fabricants de semi-conducteurs à une entreprise chinoise. En juillet, il avait déjà mis son veto à l'acquisition par une entreprise pékinoise de la technologie de vision robotique développée par l'université de Manchester et, en août, au passage sous pavillon shanghaiën d'une société spécialisée en design électronique basée à Bristol.

Que le Royaume-Uni, éternel adepte du libre-échange, intervienne dans les affaires peut étonner. Pékin a d'ailleurs crié à « la violation des principes de l'économie de marché et des règles du commerce international » par le pays d'Adam Smith (1723-1790). On comprend aisément la colère de l'Etat-parti, accoutumé à ce qu'on déroule le tapis rouge à ses entreprises.

Filtrage européen

Mais le vent a tourné, et les investisseurs de l'empire du Milieu semblent n'être qu'au début de leurs déboires. Certes, le chancelier allemand, Olaf Scholz, a réconforté son plus gros importateur lors de sa visite éclair du 4 novembre 2022 à Pékin, mais cela n'a pas empêché Berlin de bloquer, le 9 novembre, le rachat de deux fabricants de puces par des investisseurs chinois. Ottawa a ordonné, le 2 novembre, à trois groupes miniers chinois étatiques de céder leurs parts dans des sociétés canadiennes exploitant des minéraux rares, conformément à une loi sur l'investissement votée quelques jours plus tôt. A cela s'ajoutent les refus presque concomitants essuyés, en France et en Italie, par des acquéreurs chinois qui tentaient de mettre la main sur des sociétés de semi-conducteurs.

Même la très libre-échangiste Commission de Bruxelles a instauré un filtrage des investissements étrangers au titre du règlement 2019/452, en application depuis octobre 2020. Si le législateur européen s'est bien gardé de citer le nom de son premier partenaire commercial, le Congrès américain, lui, a clairement désigné la Chine comme « special concern » (« pays préoccupant ») dans son Foreign Investment Risk Review Modernization Act (Firma) qui, signé en août 2018 par le président Donald Trump, est entré en vigueur en février 2020. Longtemps resté dans l'ombre à l'époque de la « mondialisation heureuse », le Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS) a vu ses pouvoirs accrus de manière exponentielle par le Firma, avec pour mission de veiller à ce que des investissements venus

des pays adversaires ne compromettent pas la sécurité nationale.

En dénonçant le protectionnisme des autres, la Chine semble oublier les restrictions qu'elle impose aux capitaux étrangers depuis quatre décennies. Bien que courtisés assidûment par une nouvelle loi de janvier 2022 censée les attirer, ils sont toujours exclus des activités énumérées dans la longue « liste négative », qui comprend non seulement des secteurs stratégiques comme l'exploitation minière, la construction d'aéroports ou les télécommunications, mais aussi le sport, l'éducation ou les spectacles...

Idéologies opposées, économies entremêlées

L'étiquette « protectionniste » colle-t-elle véritablement quand un pays privilégie sa sécurité nationale par rapport au commerce extérieur ? A l'ère de la confrontation entre les deux plus grandes puissances, dont les idéologies s'opposent et les économies s'entremêlent, le terme de « friend-shoring » semble plus approprié. D'abord utilisé par la secrétaire au Trésor américaine, Janet Yellen, il a été théorisé par la ministre de finances canadienne, Chrystia Freeland, lors d'une réunion à Washington en octobre 2022 : on ne commerce qu'avec ceux qui partagent les mêmes valeurs démocratiques.

Il est peu probable que la Chine de Xi apprécie le *friend-shoring* puisqu'elle doit sa prospérité économique au commerce avec les pays dont les valeurs démocratiques s'opposent aux siennes. Le fait d'être déclarée « menace numéro 1 » par Washington ne l'a pas découragée de puiser des opportunités économiques chez son rival. Selon le rapport annuel 2021 du CFIUS, la Chine arrive en tête de la liste des pays candidats investisseurs, avec 44 notifications d'acquisitions sur 272, devant le Canada et le Japon.

Dans un monde multipolaire, il serait illusoire de pratiquer un parfait friend-shoring quand la définition de ces « valeurs » est sujette à débat. Il existe toutefois un signe qui ne trompe pas : la reconnaissance réciproque de la force extraterritoriale des juridictions entre pays « amis ». Puisque les frontières s'effacent devant les chaînes d'approvisionnement mondialisées, la portée d'une loi nationale peut dépasser le sol et les ressortissants du pays législateur.

Quand, en 2016, l'équipementier de semi-conducteurs allemand Aixtron était sur le point d'être acheté par un groupe chinois, la présence d'une filiale en Californie a permis au président Barack Obama, sur la recommandation du CFIUS, de faire échouer l'affaire par décret. Quoique exaspérée par l'extraterritorialité de la loi anticorruption américaine Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) exercée à l'encontre d'Alstom ou de BNP Paribas, la France a fini par voter la loi Sapin 2, copie conforme du FCPA tant décrié.

Le dernier épisode du feuilleton des près de 250 sociétés chinoises cotées aux Etats-Unis illustre la détermination de Washington à filtrer ses « amis ». Depuis des années, Pékin leur interdisait, au nom de la « sécurité nationale », de se soumettre à la loi de transparence boursière Sarbanes-Oxley, et bloquait l'accès des documents comptables aux auditeurs américains. Mais l'entrée en vigueur du Holding Foreign Companies Accountable Act, en janvier 2022, ne laisse qu'un choix possible à ces sociétés : obéir à la loi américaine ou retourner chez elles. Or, le 15 décembre 2022, l'autorité américaine des marchés financiers, la Securities and Exchange Commission, a annoncé triomphalement que Pékin se serait « entièrement » plié à ses exigences. Le Parti communiste chinois voudrait-il rester l'« ami » de l'Amérique ?