

## **Investissements chinois en Europe : un défi politique**

Françoise LEMOINE

**Encore mal connus et opaques, les flux d'investissement chinois vers l'Europe se sont considérablement développés au cours des trois dernières années. Contrairement à l'image de cheval de Troie qu'ils évoquent, le problème qu'ils posent n'est pas celui d'une prise de contrôle du continent par la Chine, mais un défi de coordination pour les partenaires européens.**

En 2010 et 2011, la Chine a prêté aux États de l'Union et annoncé l'acquisition de plusieurs entreprises européennes. Ces événements ont été fortement relayés par les médias, mais leur signification est encore incertaine : pour les uns, la Chine est perçue comme une menace, elle « achète le monde » ; pour les autres, véritable chevalier blanc, elle viendrait « au secours de l'euro ». Mais au-delà de ces annonces, les investissements directs de la Chine en Europe invitent à un véritable investissement politique de l'Union.

### **Des flux encore faibles et incertains, mais en rapide progression**

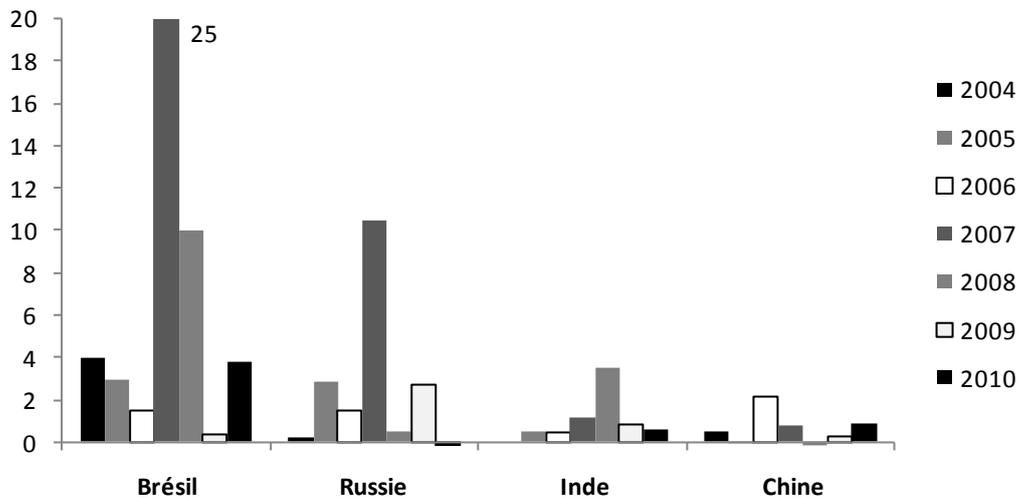
Signalons avant tout la difficulté de chiffrer ces investissements qui suscitent tant d'interrogations. La raison en est simple : les statistiques sur les investissements internationaux sont imprécises et incomplètes. D'abord parce que les paradis fiscaux, qui font écran aux flux bilatéraux, y jouent un rôle essentiel. Entre 2004 et 2010, un cinquième des investissements directs étrangers (IDE) entrant dans l'Union européenne (flux extra-communautaires) venait des centres financiers offshores. En 2010, près d'un sixième des investissements de la Chine à l'étranger allait vers les Iles vierges et les Iles Caïman ; les deux-tiers vers Hongkong, un territoire politiquement réuni à la Chine depuis 1997, mais économiquement distinct, où règne une complète liberté de mouvements de capitaux, et qui sert de plateforme de transit aux flux commerciaux et financiers internationaux.

Les deux principales sources statistiques mobilisables par les chercheurs fournissent qui plus est des données différentes. Le Ministère chinois du commerce (MOFCOM) publie des données fondées sur le relevé d'opérations d'investissement enregistrées. Les statistiques européennes (Eurostat) viennent quant à elles des balances des paiements communiquées par les pays membres. Or, les flux d'investissements chinois dans l'UE27 en 2009 et 2010 publiés par Eurostat (respectivement 356 et 1203 millions de dollars) sont beaucoup moins élevés que ceux recensés par Pékin (2.9 et 5.9 milliards de dollars). L'essentiel de l'écart vient des flux vers le Luxembourg (2,3 et 3.2 milliards de dollars selon le MOFCOM), un centre financier qui était jusqu'en 2009 sur la liste grise des paradis fiscaux.

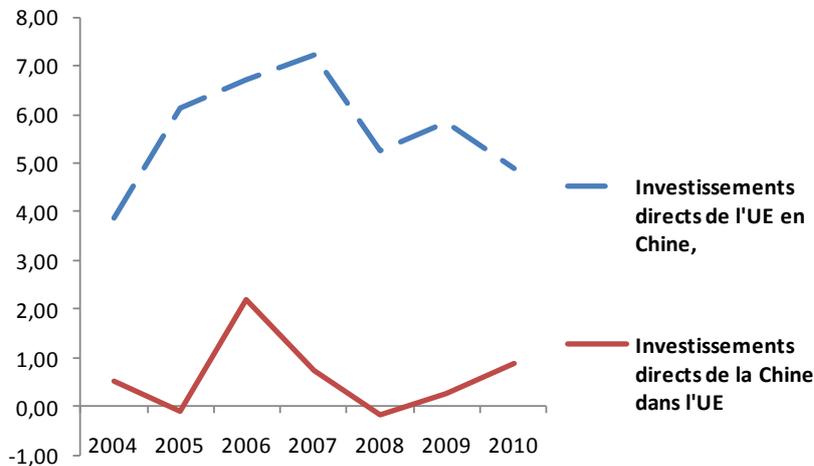
Mais quelle que soit la source, un constat s'impose : les investissements directs de la Chine en Europe ont été jusqu'à présent très faibles. Pour la Chine, l'Europe ne compte que pour 5% dans le stock de ses investissements à l'étranger fin 2010. Pour l'Europe, la Chine ne compte que pour 0.2% du stock des investissements d'origine extra-communautaire fin 2009 (dernière année disponible), et sa part atteint à peine 0.3% des flux entrants au cours des années 2004-2010. La Chine, en réalité, vient nettement en queue du peloton des BRIC : de 2004 à 2010, le Brésil a investi 47 milliards d'euros dans l'UE, la Russie 18 milliards, l'Inde 7 milliards, la Chine 4.3 milliards. En France, en Italie et en Allemagne, la Russie a investi plus que la Chine ; au Royaume-Uni, l'Inde est un bien plus gros investisseur que la Chine (graphique « Flux d'investissements directs des BRIC dans l'UE »). Enfin, les investissements directs chinois en Europe sont encore minimes comparés aux investissements européens en Chine. (graphique « Flux d'investissements directs entre l'UE et la Chine »).

Il y a un décalage entre le poids des échanges commerciaux de la Chine et celui ses investissements à l'étranger qui n'est pas propre à l'Europe : la position de la Chine comme investisseur international a un temps de retard sur celle qu'elle occupe dans le commerce mondial. Premier exportateur mondial avec plus de 10% du marché mondial en 2010, elle arrive au 5<sup>ème</sup> rang des investisseurs internationaux avec 5.2% des flux mondiaux.

**Flux d'investissements directs des BRIC dans l'UE de 2004 à 2010, milliards d'euros (source Eurostat)**



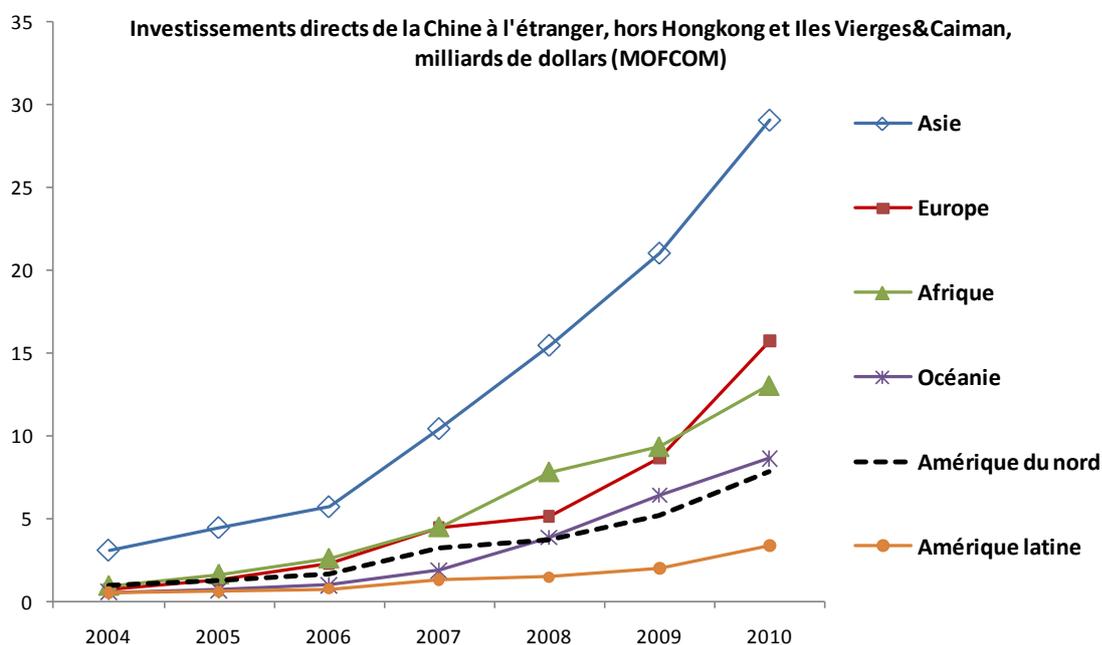
**Flux d'investissements directs entre l'UE et la Chine, milliards de dollars (Eurostat)**



Tout n'est pas exagéré pourtant dans l'emballement médiatique de ces derniers mois : les investissements directs de la Chine en Europe se sont bel et bien accélérés depuis 2008. D'après Pékin, ils ont été multipliés par trois entre 2008 et 2009 et ont encore doublé en 2010, faisant passer en trois ans la part de l'Europe de 2% à 10% dans le total des investissements chinois à l'étranger. Les statistiques européennes confirment cette évolution, puisqu'elles enregistrent une multiplication par trois des flux en provenance de Chine en 2010, alors que les investissements internationaux dans

l'Union ont plongé de 75% du fait de la crise. La part de la Chine passe ainsi de 0.1% à 1.6% du total du total des flux extracommunautaires. Les quatre pays qui enregistrent les plus importants stocks d'IDE chinois fin 2009 sont la Grande Bretagne, l'Allemagne, le Danemark et la France. L'ensemble reste modeste. Même chez ceux qui enregistrent les plus gros flux d'IDE chinois en 2010 (la Suède, l'Allemagne, les Pays-bas, la France et la Hongrie), le poids de ces investissements dans le total reste minime (entre 1% et 2% des flux extracommunautaires). C'est seulement dans le cas d'un petit pays comme la Hongrie qu'ils atteignent un quart du total.

Comparer l'Europe avec les États-Unis et le Japon permet néanmoins de mieux appréhender l'importance des récentes évolutions. Dans la progression très rapide des investissements internationaux de la Chine depuis 2005, les principaux destinataires ont été l'Asie et l'Afrique (deuxième destination jusqu'en 2009, si l'on exclut Hongkong, les Iles Vierges et les Iles Caïman). Mais cette dernière a été dépassée par l'Europe en 2010 (graphique 3). Les entreprises chinoises ont en fait investi beaucoup plus en Europe qu'aux États-Unis (où leurs investissements en 2009 et 2010 ne représentent que la moitié de ceux réalisés en Europe) et au Japon (où cependant beaucoup d'opérations, potentiellement importantes, ne sont pas enregistrées puisque elles passent par des sociétés écrans).



## Entre stratégie et pragmatisme

Cette mise au point faite, il faut reconnaître que les données dérivées des balances des paiements ne donnent pas la juste mesure de la dynamique du phénomène, et pour plusieurs raisons. Les projets décidés en 2010 ne donnent pas lieu à des déboursements immédiats et sont souvent assortis de prêts bancaires à long terme qui gonflent les montants annoncés. De plus, les statistiques ne reflètent pas la totalité des flux en raison des sociétés écran et des paradis fiscaux par lesquels ils transitent : si l'on ajoutait aux investissements de Chine continentale les flux en provenance de Hongkong, les investissements de la « Grande Chine » atteindraient 20% des investissements extracommunautaires (une estimation par excès, puisqu'elle inclut à la fois les IDE des sociétés hongkongaises et ceux des sociétés multinationales basées à Hongkong).

En réalité, au-delà de données fragiles, l'attention médiatique qu'ont suscitée les investissements chinois s'explique plus par la nouveauté de cette présence que par l'ampleur même des flux, et par sa portée politique. Ces opérations sont souvent perçues comme relevant d'une stratégie de conquête du monde pour des journalistes selon lesquels la Chine « avance ses pions » ou « pose ses jalons ». Cette interprétation est d'autant plus naturellement mise en avant que la quasi-totalité du capital investi est le fait des entreprises d'État chinois ou contrôlée par lui. Pourtant, le récent rapport de la CNUCED<sup>1</sup> montre que sur ce point la Chine n'est pas une exception. D'une manière générale, les sociétés d'État sont des investisseurs internationaux actifs, qui comptent pour une part importante dans les IDE réalisés par les pays en développement. Le rapport dénombre 650 multinationales publiques, dont plus de la moitié vient de pays en développement. La montée en puissance de ces investisseurs suscite inquiétudes et soupçons, et ceux-ci valent particulièrement à l'encontre des entreprises chinoises : 1) leur internationalisation est encouragée par l'État et elles bénéficient de soutiens publics dans leur pays d'origine, ce qui peut fausser la concurrence sur le territoire où elles investissent ; 2) leur manque de transparence entretient le doute sur leurs véritables objectifs et leur mode de gestion ; 3) enfin, elles peuvent être considérées comme une menace pour la sécurité nationale quand elles prennent pied dans des secteurs stratégiques ou acquièrent des positions excessivement fortes (cet argument a fait échouer par exemple l'investissement des Émirats Arabes Unis dans la gestion de ports américains et l'élargissement de la participation de Chinalco dans la société minière australienne Rio Tinto).

En Europe, certains projets chinois ont fait d'autant plus de bruit qu'ils portaient sur des infrastructures considérées comme stratégiques, telle la concession obtenue par la société COSCO pour gérer et moderniser le port du Pirée. L'achat de Rover en 2007 puis celui de Volvo en 2010 et enfin de SAAB en 2011 par des entreprises chinoises ont été perçus comme emblématiques du déclin industriel européen (d'autant que l'indien Tata avait acheté Jaguar et Land Rover en 2008).

---

<sup>1</sup> UNCTAD, *World Investment Report*, 2011.

La portée politique des investissements chinois est encore amplifiée par le contexte de crise économique. Les entreprises européennes en difficulté offrent des opportunités de choix aux investisseurs chinois. Les projets d'investissements directs de sociétés chinoises se sont donc multipliés au moment même où les autorités de Pékin se portaient au secours des gouvernements européens aux prises avec une grave crise de leurs finances publiques. La SAFE (State Administration of Foreign Exchange) qui gère les réserves de change de la Chine, a ainsi acheté des obligations émises par la Grèce, l'Espagne, le Portugal, et détient selon certaines estimations 10 % de la dette de la zone euro (700 milliards d'euros). Cette conjonction d'investissements dans le tissu productif européen et de prêts aux États a fait surgir le spectre d'une présence chinoise tous azimuts. Mais qu'en est-il ?

Les IDE chinois combinent stratégie et pragmatisme. Le premier souci du gouvernement chinois a été de diversifier ses investissements, ses avoirs extérieurs étant encore massivement concentrés dans de gigantesques réserves de change. En 2011, ces dernières dépassent 3200 milliards de dollars, soit 30 % du total mondial. La SAFE gère ces réserves avec l'objectif d'en assurer la sécurité et la liquidité. Selon les estimations, entre 60% et 70% sont placés en dollars (principalement en bons du Trésor et titres de Fanny Mae et Freddie Mac), environ un quart en euros, et le reste en livres sterling, yen et autres. Pour réduire les risques et obtenir de meilleures rémunérations, la Chine cherche à diversifier, à la marge, le placement de ces réserves. Elle a créé un fonds souverain, la China Investment Corporation (CIC) en 2007 pour développer ses investissements directs à l'étranger. Après avoir investi dans le fonds américain Blackstone et dans Morgan Stanley (et perdu beaucoup d'argent), la CIC a plus récemment investi à Londres dans le secteur immobilier (à travers la société Canary Wharf Group). La SAFE elle-même a investi dans la bourse de Londres où elle détient près de 1% du capital des cent entreprises britanniques les mieux capitalisées (FTSE100).

La « Go abroad policy » lancée au début des années 2000 a également encouragé les entreprises à investir à l'étranger. Les contrôles sur ces opérations ont été allégés et des incitations mises en place (crédits bancaires, assurances). Pékin a défini les priorités en 2004 : faciliter l'approvisionnement de la Chine en matières premières, développer ses exportations, acquérir des technologies, améliorer la compétitivité des entreprises. Cette nouvelle étape dans la stratégie de promotion des « champions nationaux » incite les grandes entreprises à acquérir une dimension internationale. Après avoir pendant trente ans compté sur les investissements venant de l'étranger pour moderniser leur économie, les autorités considèrent désormais que l'internationalisation de leurs

entreprises est le meilleur moyen de poursuivre le développement du pays et d'accélérer son rattrapage technologique<sup>2</sup>.

Dans cette approche, les investissements dans les infrastructures européennes (modernisation des terminaux des ports du Pirée et de Naples) visent à soutenir le développement des échanges commerciaux des régions d'accueil avec la Chine. Autre objectif stratégique, le secteur énergétique a également été la cible de grandes opérations en Europe. En 2010 une des plus grosses opérations a été l'achat par Sinopec de la société pétrolière suisse Addax (7,2 milliards de dollars) ; en 2011 Petrochina a monté une joint-venture avec la société anglaise de distribution de carburants Ineos.

Mais la poussée à l'international correspond aussi à un stade de maturité des entreprises que l'on observe dans les autres grands pays émergents. Cette évolution des investissements internationaux des BRIC suit un modèle connu, selon lequel un pays en développement est dans un premier temps principalement un pays d'accueil pour les investissements étrangers, et dans un deuxième temps devient un investisseur, au fur et à mesure que ses entreprises deviennent compétitives. C'est aussi le chemin emprunté par les firmes japonaises, coréennes ou taïwanaises dans le passé.

Les entreprises chinoises se sont développées sur leur marché intérieur et ont désormais acquis une taille et des ressources qui leur permettent de se projeter à l'étranger. Elles ont des liquidités et sont peu endettées. Leurs investissements à l'étranger répondent pour elles à des objectifs variés. Dans les industries à forte intensité de main d'œuvre, comme l'habillement, la hausse des coûts salariaux en Chine les pousse à délocaliser dans les pays à plus bas salaires, comme au Vietnam et dans les pays d'Asie du sud. Dans les pays développés elles cherchent à étendre leurs réseaux commerciaux, à promouvoir une stratégie de marques et à monter en gamme, à s'approprier des nouvelles technologies. Un certain nombre d'opérations spectaculaires ont illustré cette stratégie : au début des années 2000, l'achat par l'entreprise chinoise TCL de Schneider Electronics puis des activités téléviseurs du groupe Thomson ; plus récemment, celles menées dans le secteur automobile. Les six centres de R&D que l'entreprise de télécommunication Huawei entretient en Allemagne, et l'achat d'une société allemande de fabrication d'éolienne (Vensys) par le chinois Goldwind montrent également l'intérêt pour le savoir-faire européen dans les secteurs porteurs.

Les investissements chinois à l'étranger se partagent ainsi à parts à peu près égales entre l'industrie manufacturière et les services. En Allemagne, c'est l'industrie mécanique et l'automobile qui ont été surtout visées, en France l'industrie chimique. Dans les deux pays, les investissements dans

---

<sup>2</sup> U.S.-China Economic & Security Review Commission, « Going Out: An Overview of China's Outward Foreign Direct Investment », Staff Research Report, March 2011.

les services vont vers les transports, le commerce, le secteur financier et l'immobilier. Les investissements dans le secteur financier accompagnent la présence des entreprises chinoises. Les banques chinoises comme l'Industrial and Commercial Bank of China (ICBC) ont renforcé récemment leur présence à Londres et Paris pour promouvoir les échanges et les investissements des sociétés chinoises.

### **Un potentiel considérable, y compris pour l'Europe**

La progression des investissements internationaux des entreprises chinoises n'en est sans doute qu'à ses débuts et leur potentiel de développement est considérable. L'appréciation du yuan et la libéralisation du compte de capital accéléreront le mouvement. Les investissements seront sans doute moins concentrés sur l'Asie et plus diversifiés géographiquement comme l'indique une enquête récente sur les intentions des entreprises<sup>3</sup>.

Mais l'avancée des entreprises chinoises à l'étranger rencontre aussi des échecs, et leur progression dépendra de leur capacité à se faire accepter dans les pays d'accueil. La présence des sociétés chinoises peut se banaliser si celles-ci en s'internationalisant adoptent une gestion plus transparente et distendent leurs liens étroits avec le pouvoir. Des facteurs vont dans le sens de cette banalisation : la pression accrue des impératifs commerciaux dans leur gestion et la multiplicité des intervenants dans les processus de décision, où sont parties prenantes des organismes locaux mais aussi des acteurs internationaux, comme les sociétés de conseil, les banques, les fonds d'investissements, les multinationales partenaires<sup>4</sup>. Les opérations à l'étranger des entreprises privées chinoises devraient contribuer à cette banalisation. Actuellement elles sont nombreuses à investir à l'étranger, mais leurs opérations sont de très faible montant. On note déjà l'apparition de fortunes privées chinoises parmi les investisseurs à l'étranger non seulement à Singapour et Hongkong mais aussi dans l'immobilier à Londres.

Il restera enfin aux « multinationales » chinoises à faire preuve de leur capacité de gestion pour réussir dans un environnement complexe.

En Europe, les investissements chinois suscitent des réactions contradictoires. Les gouvernements s'efforcent de les attirer afin de relancer l'activité et de créer des emplois. En France, par exemple, l'AFII dénombre en 2010 782 nouveaux projets d'investissement étrangers ayant créé

---

<sup>3</sup> China Council for the Promotion of International Trade, « Survey on Current Conditions and Intentions of Outbound Investment by Chinese Entreprises », April 2010.

<sup>4</sup> D.H.Rosen et T.Haneman,. « China's Changing Outbound Foreign Direct Investment Profile : Drivers and Policy Implications ». Policy Brief 09-14, Peterson Institute for International Economics, June 2009.

près de 32 000 emplois – 30 projets seulement – sont d’origine chinoise (537 emplois)<sup>5</sup>. Or, pour les entreprises européennes, un investissement chinois peut être un moyen non seulement de se procurer des capitaux mais aussi d’accéder au marché chinois. En 2010, le Club Méditerranée a ouvert son capital à la société chinoise Fosun et son premier village en Chine. L’opinion publique, elle, semble percevoir la Chine davantage comme une menace. Sans doute l’investissement chinois en Europe est-il trop récent pour que l’on puisse discerner ses grandes orientations et en évaluer l’impact sur les économies européennes. Compte tenu de son potentiel de développement, il serait néanmoins utile d’améliorer l’information au niveau européen sur ce sujet afin d’affiner le diagnostic<sup>6</sup>.

L’essor des IDE chinois pose aussi la question de la coordination des politiques des pays membres. Il existe aux États-Unis un comité des investissements étrangers qui peut examiner les opérations d’achat d’une entreprise américaine par tout investisseur étranger et juger si celle-ci affecte la sécurité nationale des États-Unis. Le commissaire européen à l’industrie a plaidé pour la création d’une instance de ce type au niveau de l’Union européenne, qui permettrait à la fois de stimuler la réflexion, d’augmenter le pouvoir de négociation de l’Europe, et d’atténuer l’anxiété de l’opinion publique à l’égard des acquisitions étrangères.

Par ailleurs, alors que l’on sait par les publications du département du Trésor américain, que la Chine est devenue le premier créancier étranger du gouvernement américain, dans le cas de l’Europe, on en est réduit à des estimations. Les pays européens ne publient pas d’information sur les titres de dette publique détenus par des investisseurs étrangers et on ignore dans quelle mesure les annonces d’achat par la Chine d’obligations grecques, espagnoles ou irlandaises ont été suivies d’effet. Le récent rapport de l’European Council on Foreign Relations<sup>7</sup> souligne les effets pervers de cette opacité, qui favorise la concurrence entre les pays membres pour l’obtention de financements chinois.

Plus généralement, il manque encore à l’Europe une véritable politique commune dans les négociations avec la Chine, notamment pour obtenir la réciprocité en termes d’accès au marché. L’enjeu est particulièrement important dans le cas des appels d’offre publics, car la Chine, pas plus que les autres BRIC, n’a signé l’accord international sur les marchés publics. L’Europe a des atouts face à la Chine: un savoir-faire et des compétences, des technologies, un espace économique à fort pouvoir d’achat et qui est son premier marché d’exportation ; la Chine reste plus dépendante du

---

<sup>5</sup> Agence Française pour les Investissements Internationaux, *Bilan 2010. Investissements étrangers créateurs d’emplois en France*

(<http://www.invest-in-france.org/Medias/Publications/1373/110505%20Bilan%20AFII%20FR%202010.pdf>)

<sup>6</sup> C. Milelli et F.Hay, « La présence chinoise et indienne en Europe : au-delà des clichés », les études du Ceri, n°167-juillet 2010.

<sup>7</sup> F. Godement et J. Parello-Plesner. « The Scramble for Europe », The European Council on Foreign Relations, 37, July 2011 ([http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR37\\_Scramble\\_For\\_Europe\\_AW\\_v4.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR37_Scramble_For_Europe_AW_v4.pdf))

marché européen que l'inverse. Mais les pays européens ne tireront parti de leurs atouts qu'à condition de défendre une position commune et d'éviter que la Chine ne joue de leurs divisions. Le traité de Lisbonne a transféré à Bruxelles la politique européenne en matière d'investissement. L'ouverture annoncée de négociations pour un pacte d'investissement paneuropéen, entre l'UE et la Chine, donne à l'Europe une occasion de faire front commun. Le défi des investissements chinois est avant tout, pour l'Europe, un problème institutionnel.

Publié dans [laviedesidees.fr](http://laviedesidees.fr), le 31 octobre 2011

© [laviedesidees.fr](http://laviedesidees.fr)