

UNE POLITIQUE DE SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE

UN EXERCICE D'ÉQUILIBRISTE
ENTRE OUVERTURE ET SÉCURITÉ

C. Du Bois

Ce livre est une édition de Itinera Institute

© L'auteur

Mise en page: Karakters, Gent
Couverture: Nevelland Graphics

C. Du Bois
Une politique de sécurité économique
Bruxelles, 2018, 54 p.

D/2018/3988/35
NUR 784

*Le présent ouvrage ne peut être, en tout ou en partie,
reproduit et/ou publié par voie d'impression, de photocopie,
de microfilm ou par tout autre procédé sans accord écrit préalable de l'éditeur.*



1	Introduction	7
2	Investissements directs étrangers en Belgique	9
	Chiffres	11
	Pourquoi la Belgique ?	14
	Avantages des IDE	15
3	Politique d'investissements étrangers	19
	« Protection sans protectionnisme »	20
	Un cadre européen	21
	Sur le plan international	22
4	Qu'est-ce que la sécurité économique?	25
	Souveraineté économique	26
	Sécurité de l'infrastructure critique	29
	Innovation, recherche scientifique et R&D	31
	Un environnement économique libre et équitable	32
5	Une politique de sécurité économique	35
	Coûts et profits d'une politique de sécurité économique	36
	Instrument de protection de la sécurité économique	37
	<i>Entraves aux participations étrangères</i>	39
	<i>Procédures de filtrage et d'approbation des IDE</i>	39
	<i>Restrictions à l'emploi d'étrangers (à des postes clés)</i>	40
	<i>Autres restrictions, par exemple relative à la propriété des terres, restrictions opérationnelles</i>	40

Filtrage des IDE dans d'autres pays	40
<i>Le moment du filtrage</i>	41
<i>Le champ d'application du mécanisme de filtrage</i>	42
<i>Mesure horizontale ou sectorielle</i>	42
<i>Filtrage pour tous les IDE ou uniquement à partir d'une valeur donnée</i>	42
6 Recommandations	45
Transparence	46
Non-discrimination	47
Spécificité sectorielle	47
7 Conclusion	49
8 Références	51

*De vignobles de France à un port grec,
d'un club de football à Roulers à un train à grande vitesse
entre Budapest et Belgrade, de Volvo Cars & Trucks en Suède
à la production d'électricité au Portugal... Les investisseurs chinois
sont partout. Mais pas chez Eandis. La proposition de l'entreprise
publique chinoise State Grid, qui souhaitait acquérir 14% des actions
Eandis, avait fait couler beaucoup d'encre en 2016. Une note de la Sûreté
de l'état sur des risques d'espionnage et une décision de l'administration
communale d'Anvers contre la fusion des gestionnaires de réseaux de
distribution ont finalement fait capoter la transaction. Mais si l'on
fait abstraction des cris d'orfraie, la saga Eandis n'a rien apporté.
La question centrale reste la suivante : quel regard portons-nous sur les
investissements étrangers dans le cadre de notre sécurité économique ?*

1



Introduction

Près d'un an et demi après le blocage de la vente des actions Eandis à l'entreprise chinoise State Grid, la législation belge n'a pas progressé d'un iota en matière de politique relative aux investissements directs étrangers (IDE)¹. Avec le nouveau décret sur l'administration approuvé en décembre 2017, le législateur flamand a certes franchi une première étape. Ce décret crée en effet la possibilité pour la Région flamande d'empêcher des IDE dans les institutions qui relèvent de son contrôle. Il sera alors possible de les bloquer, pour autant qu'ils représentent un risque pour la sûreté de l'État, pour les intérêts stratégiques et pour la protection des données à caractère personnel de nos citoyens. La Région flamande pourra éviter une réédition du feuilleton Eandis.

Mais qu'en est-il des investissements étrangers dans des entreprises privées ? Devons-nous simplement les accueillir à bras ouverts ou faut-il faire preuve d'une plus grande prudence lors de la vente de certaines connaissances et autres technologies stratégiques ? Peut-être devrions-nous également réfléchir à notre avenir (économique) à long terme et ne pas ouvrir unilatéralement notre marché ? Faut-il analyser les investissements chinois, russe ou iranien à la lumière de possibles fins politico-stratégiques ?

L'objectif de ce rapport est d'ouvrir un débat stratégique concernant le filtrage des IDE dans le cadre d'une politique de sécurité économique. Ce débat, qui avait déjà été ouvert en Belgique en 2016, est actuellement relancé par une proposition européenne relative à un nouveau cadre légal. Dans la mesure où différents intérêts s'y opposent, le débat tombe vite dans des opinions subjectives. Au travers de cette contribution, nous voulons ébaucher un cadre conceptuel pour les questions stratégiques.

Avant d'aborder la question de la sécurité économique, de la manière dont nous devons la protéger et de la raison pour laquelle nous devons le faire, nous procéderons à une évaluation de l'importance des capitaux étrangers dans l'économie belge.

1 Dans cet article, nous suivons la définition du Fonds monétaire international (FMI). Le FMI définit un investissement direct étranger (IDE) comme l'acquisition de l'intérêt durable par une entité résidente d'une économie dans une entreprise résidente d'une autre économie. Il est question d'intérêt durable quand l'investisseur détient au moins 10% des actions ordinaires ou des droits de vote. Ces IDE sont généralement mesurés à l'aide de statistiques de flux dérivés des balances de paiements de chaque pays (Bisciari & Piette, 2007).

2



Investissements directs étrangers en Belgique

La taille réduite de notre pays et de notre économie nous rend largement tributaires de l'étranger pour de nombreuses choses. En tant que petit pays, non seulement nous importons beaucoup d'autres pays, mais nous exportons tout autant. Tant notre taux d'importation (importations de biens et services/produit intérieur brut) que notre taux d'exportation (exportations de biens et services/produit intérieur brut) dépassaient les 80% en 2016. Avec de tels volumes d'importations et d'exportations, la Belgique figure au 11e rang dans le classement des plus grands exportateurs mondiaux de biens et au 13e rang des plus grands importateurs de biens (Belgian Foreign Trade Agency, 2017).

La Belgique se caractérise donc par une économie très ouverte et cette ouverture concerne à la fois les flux commerciaux et les flux financiers. L'OCDE (Organisation de coopération et développement économique) a développé un critère qui mesure l'ouverture d'un pays par rapport aux capitaux étrangers. Son indice de restrictivité de la réglementation de l'IDE mesure toutes les restrictions imposées par un pays aux IDE entrants. Il varie entre 0 (très ouvert) et 1 (très restrictif) (Golub, 2003). En 2016, la Belgique obtenait un score de 0,04, ce qui permet de qualifier notre pays de très ouvert pour les flux entrants de capitaux étrangers.

Le tableau 1 montre cet indice pour nos cinq principaux partenaires commerciaux. En 2016, l'Allemagne, la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et les États-Unis étaient à la fois nos principaux clients et nos principaux fournisseurs (Belgian Foreign Trade Agency, 2017). Comme le révèle le tableau, le score belge est parfaitement conforme à celui de nos partenaires commerciaux et même inférieur à la moyenne de l'OCDE de 0.067.

Tableau 1: Indice OCDE de restrictivité de la réglementation de l'IDE pour la Belgique et nos principaux partenaires commerciaux

Partenaire commercial	Indice OCDE de restrictivité de la réglementation de l'IDE
Belgique	0.04
Allemagne	0.023
France	0.045
Pays-Bas	0.015
Royaume-Uni	0.04
États-Unis	0.089

Source : <https://data.oecd.org/fdi/fdi-restrictiveness.htm>

Cette politique d'ouverture aux capitaux étrangers est également visible dans les chiffres relatifs aux mouvements de capitaux. Le prochain paragraphe montre

l'importance des capitaux étrangers pour notre économie. La Belgique s'avère effectivement être un pays très attrayant pour les investisseurs étrangers. Selon l'European Investment Monitor (EY, 2017a), la Belgique figure même en 8e position dans la liste des meilleures destinations d'Europe pour le nombre d'investissements étrangers *greenfield*².

Parmi les 200 nouveaux projets d'investissements étrangers lancés en Belgique en 2017, 105 ont été réalisés en Flandre, 48 en Wallonie et 47 à Bruxelles. Alors que la Flandre s'avère être la principale destination des investissements étrangers en Belgique, le nombre de nouveaux projets présente une tendance nettement orientée à la baisse (105 projets en 2017 contre 141 nouveaux projets en 2016). Cette tendance est également négative pour l'ensemble de la Belgique : en 2016, le nombre de nouveaux projets d'investissements étrangers a baissé de 5% par rapport à 2015, de 211 à 200 projets.

Heureusement, cette baisse ne se reflète pas sur le marché du travail, puisque ces IDE ont créé 3309 postes de travail supplémentaires en 2016 – en hausse de 4% par rapport à 2015 (EY, 2017b).

Néanmoins, ces chiffres démontrent que nous devons remédier à nos points faibles si nous voulons rester une destination intéressante pour les capitaux étrangers : les informations provenant des investisseurs révèlent que nos deux principaux handicaps sont la pression fiscale élevée et la congestion du trafic (EY, 2017b). Nous aborderons plus en profondeur nos atouts de pays de destination de capitaux étrangers. Outre les avantages qu'offre la Belgique comme pays d'accueil pour les investisseurs étrangers, leurs capitaux apportent également des avantages pour la Belgique. Nous avons déjà fait référence à la création d'emplois. Mais la littérature académique attribue encore d'autres avantages aux IDE. Le texte offre un aperçu de ces principaux arguments, avec quelques exemples concrets pour la Belgique.

Chiffres

Un premier regard sur les chiffres les plus récents suggère une nette augmentation des IDE totaux entrants en Belgique, qui sont passés de 401 milliards en 2013 à 474 milliards en 2016³. Il est cependant nécessaire de nuancer ces chiffres et les

2 Les deux principales manières de réaliser des IDE consistent à procéder par fusions et acquisitions (F&A), l'entreprise étrangère rachetant alors une entreprise nationale, ou à constituer une nouvelle entreprise. C'est ce que l'on entend par investissement *greenfield*.

3 Ces chiffres proviennent de la Banque Nationale. Comme certaines séries de données n'ont été introduites qu'à partir de 2013 dans le cadre de la 6e édition du manuel de balance des paiements (BPM6), ces données ne sont disponibles qu'à partir de 2013.

conclusions basées dessus. Ainsi la Banque Nationale distingue-t-elle trois formes d'IDE: les actions de capital ou capital social, le réinvestissement de bénéfices réalisés, et la mise à disposition de prêts entre filiales. Les deux premières catégories constituent des « capitaux propres ». La troisième catégorie comporte surtout des chiffres sur les transactions financières au sein d'un même groupe. Ainsi une entreprise-mère établie à l'étranger peut-elle transférer des capitaux à une filiale en Belgique, ce qui entraîne une augmentation de cette forme d'IDE, alors que l'objectif est peut-être de sortir immédiatement ces capitaux de Belgique sous forme de crédits, par exemple. Ce sont principalement ces flux qui ont été influencés et favorisés par une kyrielle de mesures fiscales avantageuses, comme le statut de centre de coordination et la règle de la déduction des intérêts notionnels.

En raison de la présence de ces incitants fiscaux, les chiffres bruts des IDE comportent une grande quantité de « capitaux en transit », c'est-à-dire de capitaux qui entrent en Belgique pour quitter presque aussitôt notre pays sous la forme, notamment, de prêts et de crédits intragroupes. Bien qu'il y soit question d'« autres capitaux » et qu'ils ne constituent donc pas une mesure parfaitement correcte de ces capitaux en transit, les chiffres de la BNB donnent déjà une première impression.

Quand ces capitaux en transit ne restent que très peu de temps en Belgique, nous pouvons également nous demander dans quelle mesure ils peuvent réellement constituer une véritable plus-value pour notre économie. Par conséquent, si nous voulons connaître la valeur ajoutée des IDE pour notre économie, il est préférable d'étudier les capitaux étrangers sans considérer ces capitaux en transit.

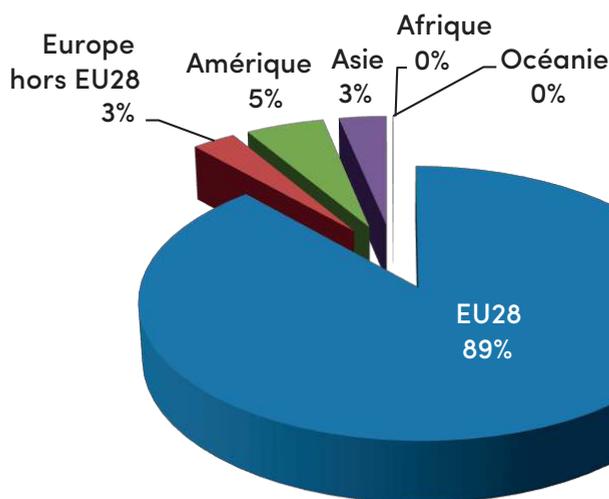
Les IDE entrants « épurés » brossent un tableau différent: sur la période 2013 à 2016, les capitaux propres ont d'abord augmenté (de 569 milliards en 2013 à 645 milliards en 2015) pour retomber en 2016 à peu près au niveau de 2013 (soit 570 milliards). Cela signifie que l'augmentation des IDE totaux sur la période 2013–2016 est la conséquence d'une baisse des prêts sortants plutôt que d'une intensification des flux financiers. Les capitaux propres affichent un statu quo ces dernières années. Dans ce qui suit, nous allons dès lors travailler sur la base de ces données « épurées » des capitaux propres.

Les exemples évoqués dans l'introduction ne portent que sur les investissements d'entreprises chinoises dans différents pays européens. Les entrées de capitaux chinois dans l'Union européenne ont augmenté de manière phénoménale pour atteindre un montant record de 35 milliards d'euros en 2016 – à comparer à 1,6 milliard d'euros en 2010. De ce fait, les IDE entrants de Chine dépassent depuis peu les flux financiers sortants d'Europe vers la Chine (ETNC, 2018)⁴. En

4 Les chiffres du rapport de l'European Think-tank Network on China (ETNC) ne peuvent pas être comparés aux chiffres de la BNB. Les premiers chiffres proviennent en effet du groupe Rhodium. Pour éviter le biais des capitaux en transit, le groupe Rhodium travail selon le principe du bénéficiaire final (Ultimate Beneficial Owner, UBO). De ce fait, les flux sont ramenés au bénéficiaire final (ex. la Chine) et non au pays de l'institution intermédiaire (ex. les îles Caïmans).

Belgique, les flux financiers entrants en provenance de Chine sont supérieurs aux flux sortants destinés à la Chine depuis 2014 (ETNC, 2018). Il est cependant nécessaire de recadrer les investissements chinois et de les comparer aux investissements d'autres pays. En 2016 par exemple, les IDE en provenance de Chine représentaient moins de 1% du total des capitaux étrangers entrants en Belgique. En 2016, les Chinois ont investi 626 millions d'euros dans les entreprises belges, sur un total de 570 milliards d'IDE entrants.

Figure 1: IDE selon la région d'origine en 2016



Source : stat.nbb.be

La figure 1 donne la ventilation géographique des flux financiers entrants, répartis selon leur région d'origine. Cette figure révèle qu'en matière d'entrées de capitaux aussi, notre pays dépend avant tout des autres états membres de l'UE. Près de 90% de tous les investissements entrants proviennent d'investisseurs de l'Union européenne. De plus, plus de 50% des entrées totales de capitaux ne proviennent que de deux pays, à savoir la France (164 milliards € ou 28,8%) et les Pays-Bas (144 milliards € ou 25,2%).

L'importance totale des capitaux étrangers pour notre économie apparaît clairement lorsque nous comparons les chiffres absolus des IDE entrants, 570 milliards en capitaux propres en 2016, à notre produit intérieur brut (416 milliards d'euros en 2016, exprimée en euros avec pour année de référence 2014). Ci-après, nous aborderons les avantages de la Belgique pour ces capitaux étrangers et l'inverse : les avantages des capitaux étrangers pour la Belgique.

Pourquoi la Belgique?

Qu'est-ce qui rend la Belgique si intéressante pour les investisseurs étrangers? Une volumineuse littérature scientifique est consacrée aux déterminants de l'attractivité d'un pays pour les capitaux étrangers. Dans les années 70 et 80, ces études se concentraient surtout sur les caractéristiques économiques du pays d'accueil et notamment la taille des marchés, le cours de change, le coût de la main-d'œuvre et l'infrastructure. L'étude fondamentale de Dunning en 1980 teste précisément l'effet de ces variables sur les décisions des entreprises américaines en matière d'affectation des investissements (Dunning, 1980). Traduites dans le contexte belge, notre pays est intéressant pour les investisseurs étrangers en raison notamment de sa situation centrale et des débouchés (européens) qu'il offre. De plus, la Belgique est connue pour la grande productivité de la main-d'œuvre et son infrastructure très développée. Ces caractéristiques ne sont cependant pas propres à la Belgique: nous les partageons avec de très nombreux autres pays (européens). Peut-être existe-t-il par conséquent d'autres caractéristiques déterminantes dans le choix d'implantation d'une entreprise étrangère ou le choix d'un objectif d'acquisition?

Depuis 90, les études académiques accordent une attention de plus en plus marquée à l'effet des caractéristiques institutionnelles d'un pays sur les investissements entrants. Un survol de la littérature révèle que l'on est particulièrement attentif à six facteurs institutionnels: la stabilité politique, l'ordre juridique, les institutions démocratiques, la corruption, le régime fiscal et la distance culturelle. Alors que les trois premiers facteurs devraient théoriquement avoir une influence positive sur les IDE entrants (puisque'ils en réduisent le coût), les trois derniers ont plutôt un effet négatif sur les IDE, parce qu'ils en accroissent les coûts ou l'incertitude relative aux charges et produits des investissements. Les résultats empiriques ne semblent cependant pas toujours apporter de réponse univoque et dépendent souvent du contexte dans lesquels les mesures sont réalisées. Bailey (2018) affirme sur la base de ses recherches que le lien entre les facteurs institutionnels et les IDE entrants est plus solide dans les pays en développement que dans les pays développés. Il calcule également ce lien au niveau régional et conclut qu'il est plus solide pour les pays asiatiques.

Les preuves empiriques de l'influence de facteurs institutionnels sont donc loin d'être univoques et laissent présager que l'influence que peut exercer un pays sur les IDE entrants est souvent liée au contexte. Néanmoins, la plupart des pays ont systématiquement réduit leurs restrictions aux IDE ces dernières années, voire ont introduit des mesures afin d'influencer positivement les entrées de capitaux. Toutes ces « mesures de faveur » sont la conséquence d'une foi dans la contribution positive des IDE à notre propre prospérité. Le paragraphe suivant aborde plus en profondeur ces avantages.

Avantages des IDE

Depuis l'étude novatrice de Caves (1974), de nombreuses recherches ont été réalisées sur les effets des IDE sur l'économie du pays d'accueil. Le principal argument théorique est lié à leurs retombées en termes de connaissances et de technologies. Le raisonnement sous-jacent est que le pays investisseur apporte une combinaison de connaissances, de technologies et d'informations au pays d'accueil. Quand cette combinaison favorise la productivité des producteurs du pays d'accueil, on parle de « retombées horizontales ». La concurrence accrue incite les entreprises nationales à accroître leur productivité et à gagner en efficacité (OCDE, 2002). Outre cet effet de concurrence, les retombées horizontales peuvent encore se manifester d'autres manières. L'effet de démonstration renvoie aux démonstrations de nouvelles technologies par l'entreprise étrangère aux entreprises intérieures qui peuvent alors adopter ces technologies ou connaissances. Une troisième forme de retombées horizontales passe par le marché du travail : les travailleurs locaux formés par l'entreprise étrangère emportent leurs connaissances nouvellement acquises avec eux lorsqu'ils changent d'employeur. En fin de compte, ces retombées horizontales sont une forme d'externalités positives des IDE que les investisseurs étrangers préféreraient sans doute limiter. Si ces retombées sont effectivement limitées et restent inférieures à l'effet de concurrence négatif (qui provoque la disparition des entreprises nationales sous l'impact de la concurrence), les IDE peuvent également avoir des répercussions négatives sur le secteur d'activités. Il n'est pas pour autant acquis que leur effet total sur la prospérité soit également négatif. Si des produits sont fabriqués de manière plus efficace par les entreprises étrangères, les IDE peuvent en effet entraîner une augmentation du pouvoir d'achat réel pour les ménages. De plus, cette concurrence peut également favoriser le glissement de ressources vers des secteurs plus efficaces dans notre pays.

Outre les retombées horizontales, les IDE peuvent également avoir des retombées verticales. Celles-ci se manifestent quand les investissements ont un effet sur les fournisseurs nationaux (augmentation des commandes) et/ou sur les consommateurs par une diminution des prix ou une augmentation de la qualité des produits (Havranek & Irsova, 2012 ; Irsova & Havranek, 2013).

Alors que ces explications théoriques semblent très acceptables et sont souvent avancées par les partisans d'une politique d'investissement ouverte, elles ne sont pas toujours étayées par des preuves empiriques. Plusieurs compilations révèlent que seule une minorité des études académiques trouvent des preuves de retombées horizontales positives, alors que la plupart des études ne constatent aucun effet, voire établissent des preuves de retombées négatives (Gorg & Greenaway, 2004 ; Havranek & Irsova, 2012).

Pour pouvoir récolter les fruits de retombées technologiques, le pays d'accueil doit manifestement disposer des capacités nécessaires en termes de main-d'œuvre et de connaissance (Gorg & Greenaway, 2004; Kobrin, 2005). Les entreprises nationales actives dans le secteur doivent posséder une « capacité d'absorption » suffisante pour reprendre les connaissances et la technologie. En outre, l'investisseur étranger doit naturellement être disposé à partager ses connaissances et technologies. Ici aussi, les recherches démontrent que ce n'est pas toujours le cas. Ainsi Abraham et al (2010) trouvent-ils que le type de propriété exerce une influence sur les retombées. Dans une joint-venture où l'investisseur étranger ne dispose que d'un pouvoir décisionnel et un contrôle réduits, ces retombées seront limitées. De plus, de récentes recherches démontrent que des facteurs institutionnels jouent également un rôle modérateur dans ce domaine : dans les économies émergentes surtout, le contexte institutionnel joue un rôle important dans la manifestation ou non de retombées (Xiao & Park, 2018). Il y a cependant des démonstrations que les investissements étrangers ont apporté une grande contribution à la prospérité de notre pays, petite économie ouverte (Konings, 2001). Ainsi les entreprises du grand cluster chimique (BASF, Bayer...) ont contribué à notre prospérité non seulement directement, via leur production, mais aussi indirectement, via le marché du travail ou via le travail offert aux sous-traitants.

Alors que les avantages des IDE ne peuvent donc pas être clairement démontrés et ne sont donc certainement pas évidents, de nombreux pays se livrent une concurrence féroce pour ces capitaux étrangers. La Belgique aussi tente d'attirer des capitaux étrangers. Ainsi le statut fiscalement favorable des « centres de coordination » a-t-elle spécifiquement introduit en 1982 par le gouvernement Martens afin d'attirer des IDE. La mesure a remporté un vif succès et attiré les centres de coordination de grandes multinationales en Belgique, comme Hewlett Packard, BASF et Exxon Mobil. Quand ce système a été interdit par l'Europe au motif qu'il constituait une aide d'État, nous avons élaboré le principe de la déduction des intérêts notionnels qui permet aux entreprises de déduire de leur base d'imposition des intérêts fictifs sur leurs fonds propres. La baisse de l'impôt des sociétés récemment approuvée doit également favoriser notre attrait comme destination d'investissement. Et les régions aussi font de leur mieux pour attirer les investisseurs étrangers. Chaque région dispose d'ailleurs de sa propre agence à cette fin (Flanders Investment & Trade, Brussels Invest & Export et l'Agence wallonne à l'exportation et aux investissements étrangers) (Duprez & Van Nieuwenhuyze, 2016).

Les chiffres de ces agences démontrent dès lors volontiers les effets positifs de ces investissements étrangers. Les statistiques récentes de Flanders Investment & Trade (FIT) montrent notamment que les projets étrangers en Flandre avaient permis la création de 5377 emplois en 2017. Ces chiffres sont effectivement impressionnants et nous ne pouvons donc pas les ignorer. Mais une traduction exacte en effet sur notre prospérité exige cependant que nous les comparions à un « contre-

factuel », c'est-à-dire que nous nous demandions ce qui serait advenu si les IDE n'avaient pas existé. (Kurtishi-Kastrati, 2013). De plus, nous pouvons nous interroger sur la direction dans laquelle s'effectue le transfert de technologie et de connaissances. Comme le démontrent les exemples précédents, les Chinois ou les Russes achètent souvent notre technologie. L'acquisition de Volvo par le holding chinois Geely en est une très bonne illustration. On peut dès lors se demander dans quel sens se manifestent ces retombées.

3



Politique d'investissements étrangers

«Protection sans protectionnisme»

Sur le plan politique, de très nombreux pays ont pris des mesures pour accroître leur attractivité envers les capitaux étrangers. Ces choix politiques sont motivés par les avantages qu'apportent les IDE et trouvent surtout un support au sein des entreprises. L'an dernier, l'administrateur délégué de la FEB Pieter Timmermans plaidait encore dans Trends pour de nouvelles initiatives et mesures en ce sens (Trends, 2017). Alors que l'ouverture doit être et est effectivement le principe de base de notre politique en matière de capitaux étrangers, on observe en Europe une inquiétude croissante concernant les risques possibles que font planer ces IDE sur la sécurité nationale.

Cette inquiétude provient principalement des services de sécurité. S'ils reconnaissent eux aussi que les IDE sont nécessaires à l'économie, nos services de renseignement mettent également en garde contre les inconvénients possibles de tels mouvements de capitaux et plaident dès lors pour la prudence (De Tijd, 2017).

Dans notre pays, la protection de notre « potentiel scientifique et économique » relève de la responsabilité conjointe du service de renseignement civil, la Sûreté de l'État et du service de renseignement militaire, le SGRS. C'est dans le cadre de cette mission que la Sûreté de l'État a envoyé en 2016 une note concernant les liens qu'entretenait le parti communiste chinois avec l'entreprise Stategrid et a ainsi fait capoter le deal Eandis.

La Belgique est d'ailleurs loin d'être le seul pays à avoir connu un épisode Eandis. En 2016, l'acquisition du constructeur allemand de machines destinées à la production de puces électroniques Aixtron par une entreprise chinoise a été bloquée pour des raisons de sécurité. De même, la vente de 10% des actions du spécialiste de la navigation Here à l'entreprise chinoise Navinfo a été empêchée. De l'autre côté de l'Atlantique, le président américain Trump a encore très récemment opposé son veto à l'acquisition du constructeur américain de semi-conducteurs Qualcomm par le groupe singapourien Broadcom, au motif que la transaction comportait un « risque pour la sécurité nationale » (De Morgen, 2018). Dans tous ces pays, il existe un mécanisme qui filtre les entrées de capitaux étrangers et vérifie s'ils ne comportent pas de risques possibles pour la sécurité du pays.

On ne recense encore guère d'initiatives politiques en Belgique dans ce domaine. Le nouveau décret flamand sur l'administration constitue certes une première étape. Il permet à la Région flamande de s'opposer à certains IDE dans des institutions qui relèvent de son contrôle lorsqu'il y a un risque pour la sécurité nationale.

Mais des acquisitions d'entreprises privées par des pouvoirs étrangers peuvent également comporter un danger pour notre sécurité. Et qu'entend-on exactement par « sécurité » ? Une politique claire et transparente s'impose en matière d'IDE. Non seulement pour préserver notre sécurité, mais également pour offrir des

garanties aux investisseurs étrangers. Des garanties de transparence, d'équité et de clarté. Notre politique est basée sur les principes d'ouverture et de réciprocité, mais il faut également être attentif aux risques possibles que comporte cette ouverture. Ou, pour reprendre les termes de Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne: « nous avons besoin de protection sans protectionnisme » (Juncker, 2017).

Un cadre européen

Depuis le Traité de Lisbonne (2009), les investissements étrangers, en tant qu'élément de la politique commerciale, relèvent de la compétence de l'Europe. De ce fait, la possibilité de limiter ou de s'opposer à ses investissements est nettement réduite. Sur l'article 65 du Traité relatif au fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la circulation des capitaux (et donc les investissements étrangers) ne peut en effet être limitée que quand elle porte préjudice à la sécurité publique. Dans le cas où les investissements perturbent la concurrence, il est encore possible d'invoquer la législation européenne relative à la politique de concurrence et aux aides d'État (Götz, 2015). Mais il n'existe à ce jour aucun cadre législatif européen spécifiquement axé sur les conséquences des IDE sur notre sécurité économique.

Les ministres allemand, français et italien de l'économie ont cependant lancé le débat l'an dernier avec une lettre commune au Commissaire européen au commerce. Dans son discours sur l'état de l'Union le 13 septembre 2007, Jean-Claude Juncker, le président de la Commission, a également plaidé pour un encadrement juridique du filtrage des investissements étrangers. Sous la devise « we are not naive traders » (nous ne sommes pas de commerçants naïfs), il a proposé un cadre européen qui doit permettre aux états membres de filtrer les investissements étrangers et ainsi de préserver leurs intérêts stratégiques. Entre-temps, une proposition de règlement a été élaborée pour établir ce cadre européen (Commission européenne, 2017/0224). Ce règlement n'oblige pas les états membres à introduire des mécanismes de filtrage, mais propose une série d'exigences de base pour un éventuel mécanisme de ce type. De cette manière, on veut d'une part offrir une certaine garantie aux investisseurs étrangers (possibilités professionnelles, non-discrimination et transparence), et d'autre part donner aux états membres la possibilité d'évaluer le risque de ces IDE.

La proposition de règlement européen est donc encore très prudente et laisse suffisamment de marge de manœuvre aux états membres pour introduire d'éventuels mécanismes de filtrage. La proposition doit encore être approuvée par le Parlement européen et par les états membres de l'UE au Conseil européen (Parlement européen, 2018).

Les pays du G7 – États-Unis, Royaume-Uni, France, Allemagne, Italie, Japon et Canada – ont d’ailleurs déjà une politique claire concernant le filtrage et l’éventuel blocage des investissements étrangers. Plus encore : certains membres du G7, comme la France, le Royaume-Uni et le Japon, ont encore renforcé leurs mécanismes récemment. Dans l’Union aussi, 12 états membres⁵ disposent de l’un ou l’autre mécanisme de filtrage des IDE.

En Belgique, il n’existe aucun mécanisme de filtrage ; il n’existe même pas de politique claire concernant les investissements étrangers. Peut-être devons-nous profiter de l’impulsion donnée par l’Europe et nous inspirer des différents systèmes instaurés dans les autres états membres ? N’est-il pas temps d’élaborer une politique claire et transparente ? Dans ce domaine, les sources d’inspiration potentielles sont multiples : Berlin, Vienne, Copenhague, Madrid et Varsovie ont déjà de l’expérience en la matière.

Le grand avantage d’un cadre européen commun est qu’il minimise les différences entre les systèmes appliqués au sein des états membres. Cela favorise la transparence du système et l’attractivité de la région. La proposition qui figure actuellement sur la table prévoit que l’Europe jouera principalement un rôle de coordination, et laisse un pouvoir discrétionnaire suffisant aux états membres individuels pour qu’ils puissent élaborer ou adapter ou non un mécanisme. Les états membres seront cependant obligés de partager les informations. Il sera ainsi possible d’empêcher de nombreux investissements « pseudo-UE », c’est-à-dire que des entreprises de pays non membres de l’UE rachètent d’abord une entreprise dans l’UE pour ainsi pénétrer dans un autre État membre européen ou participer à des marchés publics.

Sur le plan international

Dans la mesure où les investissements étrangers constituent un élément du commerce, ils relèvent de la compétence de l’Europe. En outre, une politique relative aux IDE devra naturellement satisfaire aux règles régissant le commerce international. Ces règles sont principalement promulguées par l’OCDE (Organisation de coopération et développement économique) et l’OMC (Organisation mondiale du commerce) d’autre part. L’OMC est le successeur des cycles du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) qui visaient, après la Deuxième Guerre mondiale, à abolir les entraves au commerce entre les pays participants.

5 Ces états membres sont l’Allemagne, l’Autriche, le Danemark, l’Espagne, la Finlande, la France, l’Italie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, le Portugal et le Royaume-Uni.

Les principes essentiels en sont la non-discrimination, la transparence et la réciprocité, le principe de non-discrimination impliquant que toutes les règles s'appliquent à tous les pays. L'article XXI du GATT (1947) comporte explicitement une exception, et permet à un pays de « prendre toutes mesures qu'il estimera nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité ». Ces règles permettent notamment à un pays spécifique d'imposer des restrictions aux IDE si ces mesures sont nécessaires à la protection de sa sécurité nationale. Le code de l'OCDE de libéralisation des mouvements de capitaux contient également une mesure d'exception qui permet à un état de prendre des mesures « qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité ». Les règles de l'OMC et de l'OCDE autorisent donc un éventuel mécanisme de filtrage des IDE. De plus, les deux traités laissent une grande marge de manœuvre aux pays individuels pour définir les concepts de menaces et de sécurité nationale (Mannheimer Swartling, 2017).

4



Qu'est-ce que la sécurité économique?

Comme le révèle cet aperçu, les règles relatives au commerce international laissent des marges de manœuvre pour des initiatives qui limitent ce commerce en vue de protéger la sécurité nationale. Nulle part dans les directives internationales on ne trouve cependant de définition concrète de la notion de sécurité. Dans la pratique, nous voyons dès lors différents pays appliquer des définitions différentes.

Une enquête de UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) sur la réglementation relative aux IDE dans 23 pays révèle qu'il n'y a aucun consensus concernant la définition de sécurité nationale dans le cadre d'investissements. Aucun pays n'applique une définition claire et l'on se contente généralement de références à une série de secteurs cruciaux pour la sécurité nationale (UNCTAD, 2016).

En Belgique, les intérêts de sécurité ont été énumérés en 2007 par le Comité ministériel du renseignement et de la sécurité de l'époque⁶. Dans ce texte, on définit aussi la notion de potentiel scientifique et économique (PSE) comme « la sauvegarde des éléments essentiels qui sous-tendent la pérennité et le développement optimal du modèle socio-économique ». Le PSE est ensuite subdivisé en quatre grandes catégories: (i) la souveraineté économique de l'État, (ii) la sécurité de l'infrastructure critique, (iii) les produits de la recherche scientifique et du R&D et (iv) un environnement libre, sûr et équitable pour les acteurs économiques (Vande Walle, 2012). Nous discuterons des quatre catégories en détail ci-après.

Souveraineté économique

Dans certains secteurs stratégiques (supra), il est important de préserver notre souveraineté économique et de veiller à ce que nous puissions prendre nous-mêmes des décisions en toute autonomie. Dans ces secteurs, il est crucial de conserver le pouvoir décisionnel et l'administration en Belgique afin de préserver la surveillance et le contrôle de ces services. Traditionnellement, la Belgique n'a pas à tendance à s'accrocher à ses « joyaux de la couronne » (voir par exemple la vente de la Société Générale au groupe français Suez en 1988 (Coolsaet, 2014)). En France en revanche, même des entreprises comme Danone sont presque considérées comme cruciales pour la sécurité nationale (Van de Cloot, 2017). Alors que la souveraineté économique ne peut clairement pas être utilisée comme argument pour fermer l'économie au monde extérieur, nous devons naturellement faire preuve d'une grande prudence lors du transfert de la direction et donc de la fonctionnalité de certaines entreprises.

6 Ce comité était l'organe politique qui déterminait la politique nationale. Il a entre-temps été remplacé par le Conseil national de sécurité.

Alors qu'une des conditions de la proposition européenne relative au filtrage des IDE porte précisément sur la non-discrimination entre les IDE de différents pays, il s'avère dans la pratique que l'argument de la sûreté économique est plus souvent invoqué envers des IDE de certains pays. Ce n'est pas un hasard si les exemples de transactions bloquées évoqués ci-dessus portent souvent sur des acquisitions par des entreprises chinoises. Ce sont effectivement ces investissements qui font la Une de la presse. Pourtant, les investissements chinois ne représentent en termes relatifs qu'un pourcentage limité des entrées totales de capitaux étrangers dans l'UE. Tandis qu'ils revêtent donc une importance relativement limitée en chiffres absolus, l'une des raisons de cette inquiétude tient à la croissance de ces investissements chinois (cf. infra).

Depuis 2000, le « Go Out Policy » (politique de mondialisation) est officiellement un élément de la politique économique chinoise. Et avec l'initiative « la Ceinture et la Route », l'objectif, depuis 2013, est clairement de développer un réseau commercial mondial centré sur la Chine. Les entreprises chinoises s'engagent dans la concurrence internationale en rachetant de la technologie et occupent désormais des positions de leader dans de très nombreux secteurs. Ainsi quatre des cinq entreprises fintech les plus innovantes au monde sont entre des mains chinoises. Dans plusieurs cas, la souveraineté économique a été l'argument invoqué pour empêcher des acquisitions. Jonathan Holslag met en garde contre cette différence entre la vision chinoise à long terme et notre court-termisme économique (Holslag, 2016).

Autre motif de défiance : les possibles intérêts politico-stratégiques qui peuvent se cacher derrière ces mouvements. Des vagues d'investissements précédentes comme la « coca-colonisation » des années 60 ou la « Disneyfication » des années 80 ont également été accueillies avec une certaine méfiance en Europe (Meunier, 2014).

Mais dans le cas des investissements chinois, russes ou iraniens, d'autres facteurs interviennent. Ces pays ne sont pas les États-Unis. La politique chinoise s'inspire d'une idéologie influencée à la fois par Confucius et Mao. Les repreneurs chinois sont dès lors souvent des entreprises d'État ou des fonds souverains qui entretiennent un lien clair avec le parti communiste chinois. Ces fonds d'état ne poursuivent-ils que des objectifs économiques financiers ou contribuent-ils également, par leurs acquisitions et investissements, à un objectif politique ? Les chiffres les plus récents collectés par le SWFI (Sovereign Wealth Fund Institute) pour janvier 2018 révèlent effectivement que quatre des dix plus grands fonds d'État sont entre des mains chinoises (Chine et Hong Kong réunis).

De plus, les fonds d'État chinois recueillent de très mauvaises notes en matière de transparence. Sur une échelle de 1 à 10, les deux plus grands fonds (China Investment Corporation et Hong Kong Monetary Authority Investment Portfolio) décrochent le minimum acceptable de 8, alors que les deux autres, SAFE Investment Company et National Social Security Fund, n'obtiennent qu'un score

de 4 et 5 (Sovereign Wealth Fund Institute). La liste des pays aux fonds d'État douteux est complétée par l'Arabie Saoudite, l'Iran, la Russie et le « Libyan Investment Authority » libyen, qui n'obtient qu'un score de 1 sur 10 en matière de transparence.

Une récente étude menée par Copenhagen Economics révèle d'ailleurs que les fusions et acquisitions (F&A)⁷ réalisées par les entreprises d'État ont des origines différentes des F&A réalisées par les entreprises privées. Le tableau XX montre les pays d'où proviennent les principaux d'IDE entrants dans l'UE ainsi que les pays dont les IDE sont majoritairement réalisés par des entreprises d'État. Alors que les entrées de capitaux étrangers dans l'UE proviennent principalement des États-Unis et de Suisse, la liste des principaux investisseurs étrangers sous contrôle d'État comporte, outre la Suisse, des pays comme la Russie, la Chine et le Qatar. De plus, les États semblent s'intéresser à des secteurs différents. Alors que les investissements dans les mines et carrières ne représentent que 4% de tous les IDE entrants dans l'UE, ce pourcentage atteint 13% pour les IDE réalisés par des entreprises d'État.

Les entreprises d'état étrangères tendent également à investir nettement plus dans des secteurs comme l'électricité, le gaz et le conditionnement d'air, alors que nous observons des chiffres nettement plus faibles pour le secteur de l'informatique et de la communication par rapport aux chiffres généraux des IDE.

Tableau 2

Pays d'origine des fusions et acquisitions dans l'UE (en % du nombre total de fusions et acquisitions)		Pays d'origine des fusions et acquisitions réalisées par des entreprises d'État dans l'UE (en % du nombre total de F&A)	
États-Unis	51.1%	Russie	16.6%
Suisse	10.8%	Norvège	15.8%
Norvège	4.6%	Suisse	11.8%
Canada	3.8%	Chine	11%
		Qatar	8.1%
		UAE	7.3%

Source : Copenhagen Economics, 2018.

7 L'étude de Copenhagen Economics porte sur toutes les fusions et acquisitions réalisées par des entreprises étrangères dans l'Union européenne sur la période 2003-2016. Les investissements greenfield ne sont pas inclus dans cette étude.

Vu le manque de transparence des fonds d'État d'une part et les motivations clairement différentes des investissements réalisés par des entreprises d'État ou des entreprises soutenues par l'État d'autre part, peut-être est-il indiqué d'analyser ces investissements ou tentatives d'acquisition avant de permettre qu'ils jouent un rôle significatif dans notre économie.

Sécurité de l'infrastructure critique

Un deuxième aspect de la sécurité économique est la sécurité de notre infrastructure critique. Le cadre européen global est ici apporté par le PEPIC (Programme européen pour la protection des infrastructures critiques). En Belgique, cet aspect est régi par la loi du 1er juillet 2011 qui définit la notion d'infrastructure critique et prévoit avec l'AR du 2 décembre 2011 la transposition des directives européennes (Directive 2008/114/CE du Conseil du 8 décembre 2008) dans la législation belge. La loi définit l'infrastructure critique comme une « installation, système ou partie de celui-ci, d'intérêt fédéral, qui est indispensable au maintien des fonctions vitales de la société, de la santé, de la sûreté, de la sécurité et du bien-être économique ou social des citoyens, et dont l'interruption du fonctionnement ou la destruction aurait une incidence significative du fait de la défaillance de ces fonctions. »

La loi renvoie explicitement à quatre secteurs : le transport, l'énergie, les finances et la communication électronique, des infrastructures critiques nationales et européennes pouvant être désignés pour les deux premiers (loi du 1er juillet 2011). Les menaces critiques pour l'infrastructure peuvent relever de différents domaines comme le (cyber)terrorisme et les activités criminelles, mais les catastrophes naturelles aussi peuvent entraver leur fonctionnement. Les exploitants de telles infrastructures sont obligés d'établir un plan de sécurité et d'établir un point de contact. De plus, les entreprises qui exploitent des infrastructures critiques doivent disposer d'une habilitation de sécurité. Mais que se passe-t-il si une telle entreprise est rachetée par un investisseur étranger ? Devons-nous automatiquement attribuer une habilitation de sécurité à cet investisseur étranger ou devra-t-il d'abord subir une analyse approfondie ?

Il est clair qu'une perte de contrôle sur des installations relevant des infrastructures critiques au profit de propriétaires étrangers peut constituer une menace pour notre sécurité nationale. Nous pouvons citer trois risques spécifiques :

- Continuité du service : l'acquisition étrangère constitue-t-elle un risque dans le domaine de la production ou de la prestation de services ?
- Intégrité : à la suite de l'acquisition, les informations sensibles ou des données privées à caractère personnel pourraient-elles aboutir entre des mains étrangères ?

- Dépendance stratégique: l'acquisition peut-elle nous rendre stratégiquement dépendants d'une autorité étrangère et/ou d'une entreprise qui pourrait éventuellement abuser de cette dépendance à des fins – par exemple – politiques?
- (NCTV, 2014)

S'il faut respecter la définition d'« infrastructure critique » et ne pas abuser de la notion pour en faire un argument anticoncurrentiel, il est important d'établir une liste claire des secteurs stratégiques dans lesquels l'arrivée de capitaux étrangers peut constituer un risque pour notre sécurité économique. En raison des troubles sociaux qui pourraient provoquer le dysfonctionnement ou l'arrêt de secteurs spécifiques, nous devons être particulièrement prudents et vigilants quand des entreprises étrangères veulent investir dans ces secteurs.

Nos voisins néerlandais parlent à ce propos de « secteurs vitaux » et ont formulé une liste plus étendue que les quatre secteurs énumérés dans la législation belge: énergie, télécommunications et ICT, eau potable, alimentation, santé, secteur financier, eaux de surface, ordre public et sécurité, ordre judiciaire, administration publique, transport et industrie chimique et nucléaire (Bulten et al, 2017). En Belgique/Flandre, plusieurs de ces services sont entre les mains des pouvoirs publics, raison pour laquelle le nouveau décret flamand sur l'administration permet d'exercer un contrôle sur de possibles investissements de capitaux étrangers. Certains services sont cependant fournis typiquement par le marché privé. Par ailleurs, de plus en plus de secteurs entrent en contact avec des informations et des données sensibles sous l'effet de la numérisation. Dans ce domaine aussi, il est nécessaire d'accroître le contrôle et de pouvoir éventuellement bloquer toute vente.

Le décret flamand sur l'administration est donc une étape dans la bonne direction mais n'est pas suffisant. Une liste actualisée comprenant tous les secteurs critiques dans lesquels les IDE peuvent constituer une menace s'impose. Une liste clairement délimitée a l'avantage de faire la clarté pour les investisseurs et réduit les possibilités, voire empêche toute utilisation du système à des fins protectionnistes.

Pour un certain nombre de secteurs, il existe entre-temps une initiation au niveau européen. Citons par exemple la directive sur l'électricité et le gaz (UE 2009/72/CE et 2009/73/CE) ainsi que l'initiative lancée dans les matières premières pour préserver l'accès à ces produits. Le règlement européen en matière de télécommunications (UE 283/2014) et les directives adoptées dans le domaine de la cybersécurité pour les services numériques (EU 2016/1148) régissent la politique de sécurité dans ce domaine. L'exploitation de services aériens comme le transport de passagers, de courrier ou de fret est également soumise à des règles européennes. Les entreprises qui investissent dans ce secteur (et deviennent ainsi propriétaires à plus de 50% ou exerce un contrôle sur l'entreprise cible) sont

automatiquement soumises à un screening (CE 1008/2008). Une législation belge ou flamande relative à la protection de l'infrastructure critique du secteur doit bien évidemment également être conciliable avec la réglementation européenne en question.

Innovation, recherche scientifique et R&D

La protection de notre potentiel scientifique et économique implique également de veiller à éviter tout espionnage économique. On entend par espionnage économique « toute forme d'espionnage qui vise le recueil d'informations exploitables sur le plan économique » (Sûreté de l'État, 2014, p. 9). Cet espionnage peut porter sur la collecte d'informations sur le R&D, mais concerne également certains projets stratégiques, voire des informations sur des clients. Alors que nos propres services de renseignements soulignent de plus en plus les possibles conséquences négatives de l'espionnage économique, les exemples de l'étranger montrent les risques concrets auxquels peut exposer cet espionnage. Une femme d'affaires chinoise a ainsi été démasquée aux États-Unis : via ses entreprises américaines, elle transmettait clandestinement des pièces de drones à une Université chinoise appartenant à l'État et connue pour ses recherches avec application militaire (De Tijd, 2017).

Outre ce risque pour la sécurité nationale, l'espionnage économique représente également un coût important. Une étude très récente du Center for Strategic and International Studies et McAfee (2018) tente d'en estimer le montant. Outre la criminalité financière (comme l'utilisation de données de cartes de crédit) et le vol d'informations confidentielles exploitées dans des négociations commerciales, le rapport cite le vol de droits de propriété intellectuelle comme principale forme d'espionnage économique. Le vol de droits de propriété intellectuelle implique pour l'entreprise victime une baisse significative des résultats du projet ou de l'invention. S'il s'agit en outre de technologies militaires, un tel vol pose également un risque pour la sécurité nationale.

Le CSIS estime le coût de cette forme d'espionnage économique à environ 50 à 60 milliards de dollars dans le monde, soit 0,1% du PIB mondial. L'ordre de grandeur de ses coûts a entre-temps incité un certain nombre de pays à conclure des accords explicites pour limiter cet espionnage économique (ex. accord Obama-Xi de septembre 2015). En Belgique aussi, on est de plus en plus attentif à l'espionnage économique. En juillet 2015, le Centre pour la Cybersécurité a ainsi été créé pour coordonner la politique en matière de cybersécurité. Mais l'espionnage économique ne passe naturellement pas uniquement via le cyberespionnage et

peut également s'inscrire dans un espionnage humain traditionnel. On ne pourrait pas accorder suffisamment d'attention à ces formes d'espionnage non plus.

Un environnement économique libre et équitable

Le respect de la sécurité économique implique l'existence de règles identiques pour toutes les entreprises sur nos marchés, un « *level playing field* » pour tous les investisseurs. La lettre des trois ministres européens de l'Économie à la Commission européenne demandant une plus grande coordination en matière de sécurité économique était surtout inspirée par le manque de réciprocité entre les États membres européens d'une part et quelques autres pays d'autre part.

Malgré le fait que la mondialisation soit le moteur de sa croissance économique, la Chine se montre souvent protectionniste en matière d'entrée de capitaux étrangers. Dans l'indice de restrictivité de la réglementation de l'IDE de l'OCDE, la Chine obtient ainsi en 2016 un score de 0.327. Elle n'est précédée que par le Myanmar (0.36), l'Indonésie (0.35), les Philippines (0.36) et l'Arabie Saoudite (0.36) dans le classement des pays qui mènent les politiques les plus restrictives en matière d'IDE. Ceux qui envisagent d'investir en Chine ont tout intérêt à consulter le « Foreign Investment Industry Guidance Catalogue » pour savoir ce qui est autorisé et ce qui ne l'est pas. La version la plus récente date de juillet 2007 et se compose de deux grands volets, à savoir une liste des secteurs où les investissements sont encouragés, et une deuxième liste « négative ». Cette dernière catégorie est ensuite subdivisée en : (i) une catégorie de secteurs où les investissements sont restreints, (ii) une catégorie où les investissements sont interdits et (iii) une catégorie où les investissements sont encouragés moyennant certaines restrictions. Pour les investissements étrangers relevant de la première liste, une notification suffit. Mais les investissements dans des secteurs de la deuxième liste exigent une autorisation. Après analyse, ils feront éventuellement l'objet de restrictions supplémentaires comme un nombre minimum de ressortissants chinois dans l'organe de gestion.

Alors que le catalogue 2017 ouvre quelques nouveaux secteurs aux capitaux étrangers (ex. la recherche dans l'impression 3D et l'exploitation de parkings publics) et assouplit les restrictions dans certains autres (ex. suppression des restrictions relatives au nombre d'actionnaires étrangers dans les entreprises actives dans l'électronique automobile), on notera surtout que plusieurs nouveaux secteurs apparaissent sur la liste des secteurs interdits (ex. édition de livres, journaux ou périodiques). Les secteurs encouragés s'avèrent surtout ceux qui peuvent profiter de transferts de technologie, alors que les secteurs sensibles et susceptibles de toucher la (cyber)sécurité nationale en Chine sont clairement interdits d'accès

pour les capitaux étrangers. Tous les investissements dans des «secteurs sensibles» comme l'énergie et l'infrastructure peuvent de plus être analysés quant à leur risque pour la sécurité nationale.

Alors que la réciprocité est un argument souvent évoqué par les opposants à un mécanisme de filtrage («si nous nous montrons difficiles, ils se montreront également difficiles pour nos entreprises»), l'ouverture semble surtout fonctionner dans un seul sens actuellement.

La Chine n'est pas seulement réticente à l'ouverture de son économie aux acteurs étrangers: elle applique souvent des règles différentes pour les investisseurs chinois et les investisseurs étrangers. En d'autres termes, la stratégie du «Go Out» est soumise à des règles différentes de la stratégie «Bring In». Malgré les nombreuses discussions (notamment la EU-China Connect Platform), il n'est pas vraiment question de «*level-playing field*». Les investisseurs étrangers en Chine sont encore trop souvent victimes de discrimination dans les marchés publics (ex. dans le secteur des trains à grande vitesse) ou de procédures bureaucratiques lourdes (ex. exigences de certificats pour les produits agricoles). Les nouveaux objectifs qui ont été définis pour les véhicules électriques en Chine constituent une illustration parlante de la créativité chinoise. Ces mesures ont été introduites sous la bannière de la nouvelle politique climatique, mais ce n'est pas un hasard si elles favorisent particulièrement les constructeurs chinois.

5



Une politique de sécurité économique

Une politique de sécurité économique doit être fondée sur l'ouverture. Si chaque pays se replie sur lui-même et ferme ses frontières, cela aura des conséquences néfastes pour le commerce international et par conséquent pour le niveau de richesse mondiale. Nous devons donc être vigilants et ne pas invoquer la sécurité économique comme un paravent pour l'introduction de diverses mesures qui relèvent en fait du protectionnisme et du patriotisme économique. En outre, le climat actuel exige une description claire et une sauvegarde de nos intérêts en matière de sécurité. Comme le révèle le paragraphe précédent, tous les secteurs ne sont pas aussi sensibles aux risques liés à la sécurité économique. Cela implique qu'une politique sectorielle serait indiquée et que tous les instruments ne sont pas nécessairement aussi appropriés pour tous les secteurs. Avant de parcourir les différents instruments possibles et d'examiner quelques exemples d'autres pays, nous discuterons des coûts et bénéfices de telles mesures.

Coûts et profits d'une politique de sécurité économique

Une nouvelle politique devra non seulement préserver l'équilibre entre l'ouverture et la sécurité, mais également être le résultat d'un arbitrage réfléchi entre ses coûts et ses bénéfices. Les bénéfices d'une politique économique sont en réalité les coûts de son absence; ils sont déterminés par les coûts que représentent pour notre société des pratiques comme l'espionnage industriel, l'absence de réciprocité dans les investissements internationaux, le risque de perte de notre souveraineté économique et les coûts qui découlent de la destruction ou du sabotage de notre infrastructure critique. Comme le démontre le paragraphe précédent, il est très difficile d'estimer ces coûts, mais des calculs prudents suggèrent déjà des montants très élevés.

L'introduction d'un système efficace de sécurité économique demande naturellement un suivi et une analyse adéquats de tous les flux d'investissements étrangers entrants. Cela s'accompagne de certains coûts administratifs. Il faut en effet que quelqu'un suive, analyse et monitore tous les investissements ou toutes les tentatives d'investissement, en établisse les risques pour la sécurité, et prenne éventuellement une décision ou prépare certaines mesures. Si cette charge administrative n'est pas négligeable en termes absolus (ainsi que la question de savoir qui la supportera), elle sera relativement limitée par rapport aux avantages d'un tel système en termes d'amélioration de la sécurité économique.

Le principal coût d'une politique de sécurité économique est celui de son possible impact négatif sur les entrées d'IDE. Les opposants à l'introduction d'une politique de sécurité plus stricte affirment souvent qu'elle pourrait dissuader les investisseurs et réduire ainsi les entrées de capitaux étrangers. Il existe effective-

ment une illustration anecdotique que la possibilité d'une analyse dissuade des entreprises étrangères d'investir.

Ainsi l'entreprise chinoise Unisplendour aurait-elle renoncé à un possible achat du groupe américain Western Digital quand elle a appris que le CFIUS (Committee for Foreign Investments in the US – l'organe de surveillance de l'INTA) évaluerait la transaction. Plusieurs études académiques fournissent une base empirique plus fondée pour cet argument. Ainsi l'étude de Banga (2003) montre que la suppression des restrictions aux IDE a une influence positive sur les entrées de capitaux. Cette étude portait cependant sur un échantillon de 15 pays asiatiques en voie de développement, et il est donc impossible d'en extrapoler directement les résultats aux États membres de l'Union européenne. Plusieurs études menées dans des pays membres de l'OCDE ont cependant conclu que des entraves à l'IDE ont un effet négatif sur les entrées de capitaux étrangers (Fournier, 2015 ; Blundell-Wignall & Roulet, 2015 ; OESO, 2015).

Quand une politique de sécurité économique se traduit par des règles plus strictes en matière d'IDE entrants, elle peut effectivement provoquer une diminution des entrées de capitaux étrangers. Cette baisse des IDE découle naturellement de l'augmentation des charges de conformité pour l'investisseur étranger. Si certaines exigences sont imposées concernant les IDE, les investisseurs devront y satisfaire avant de pouvoir procéder effectivement à l'investissement. Ces coûts de conformité, combinés aux risques d'un éventuel blocage de l'investissement, réduisent naturellement le rendement attendu de l'investissement, et pourraient ainsi inciter l'investisseur à opter pour un autre pays. On peut naturellement s'interroger sur les investisseurs qui finiront par se retirer. Un investisseur étranger qui poursuit des objectifs économiques de bonne foi et ne constitue pas un risque pour la sécurité nationale doit en effet pouvoir investir sans difficulté. Mais les investissements qui s'effectuent à des fins plutôt politico-stratégiques et/ou constituent une menace pour notre sécurité nationale devraient effectivement pouvoir être empêchés. N'est-ce pas précisément l'objectif d'une politique de sécurité économique ?

Instrument de protection de la sécurité économique

Le tableau XX montre l'évolution de l'indice OCDE de restrictivité de la réglementation de l'IDE en moyenne pour tous les pays membres de l'OCDE et pour la Belgique⁸. Comme évoqué précédemment, l'indice attribue un score compris

8 Le tableau présente les chiffres à partir de 2010 puisque l'indice a été réformé en 2010 (Kalinova, Palerm & Thomson, 2010).

entre 0 (très ouvert) et 1 (très fermé) à tous les pays selon les restrictions qu'ils ont introduites aux entrées de capitaux étrangers. Cet indice est calculé pour 22 secteurs différents dans 62 pays. Comme le révèle ce tableau, cet indice a baissé pour l'OCDE alors que la Belgique mène depuis des années une politique très ouverte en IDE.

Tableau 3: Indice de restrictivité IDE calculé par l'OCDE 2010-2016

Indice	OCDE	Belgique
2010	0.068	0.04
2011	0.068	0.04
2012	0.067	0.04
2013	0.067	0.04
2014	0.066	0.04
2015	0.067	0.04
2016	0.067	0.04

Source : OCDE

Alors que la décennie a donc été caractérisée par une diminution des entraves aux IDE, de plus en plus de voix s'élèvent à nouveau dans plusieurs pays en faveur d'un durcissement des règles liées aux capitaux étrangers entrants au profit de la sécurité. Dans la mesure où les contraintes spécifiquement instaurées pour protéger la sécurité nationale n'y sont pas prises en compte, l'indice IDE ne reflète pas correctement cette évolution.

Comme tous les secteurs ne sont pas aussi risqués pour la sécurité nationale, de nombreuses mesures sont prises au niveau sectoriel, plutôt qu'une mesure horizontale générale qui toucherait tous les secteurs. Il est logique que des règles imposées aux investisseurs étrangers puissent/doivent être plus sévères dans les secteurs critiques précités que dans les entreprises qui n'appartiennent pas à un tel secteur. De plus, toutes les règles ne sont pas aussi nécessaires et/ou utiles dans chaque secteur.

Les mesures reprises dans l'indice OCDE sont subdivisées en quatre catégories d'instruments qui peuvent être utilisés pour limiter les IDE entrants. Ces quatre catégories sont les suivantes.

Entraves aux participations étrangères

La première manière de préserver notre sécurité nationale et notamment de garantir la continuité du service dans certains secteurs consiste purement et simplement à déterminer un seuil maximal pour les participations étrangères. Dans le cas le plus extrême, on peut interdire les actionnaires étrangers ou par exemple mettre en place un monopole d'État pour certains services. Une mesure moins draconienne consistera à interdire une participation majoritaire – les investisseurs étrangers ne pourront alors pas détenir plus de 49% des actions. Dans certains cas, on peut simplement imposer une limitation au nombre d'actions détenues par des actionnaires étrangers ou une représentation nationale minimale dans l'actionnariat.

Il est clair que le choix des mesures doit s'opérer en fonction du risque que pose l'actionnariat étranger pour notre sécurité. Dans des secteurs comme l'énergie, l'informatique et les télécommunications ou le secteur financier, une telle restriction constitue une première protection contre la défaillance de ces services. De plus, il est également possible d'établir une distinction selon la forme d'investissement. Ainsi des pays peuvent-ils appliquer des règles différentes pour les acquisitions et pour les investissements *greenfield*. Comme ces derniers investissements portent par définition sur la création de nouvelles entreprises, des règles moins strictes peuvent s'y appliquer. D'autre part, il est également nécessaire d'établir une distinction claire entre une acquisition maximale autorisée d'actions et une participation maximale. Si une entreprise n'était pas initialement active dans un secteur critique, seule une règle sur la participation maximale des investisseurs étrangers peut empêcher qu'une entreprise soit contrôlée par des actionnaires étrangers quand elle étend ses activités à un secteur critique (Wehrlé & Pohl, 2016).

En Belgique, une participation étrangère maximale est imposée dans six secteurs : le secteur tertiaire, le transport, l'aéronautique, le service aux entreprises, des activités juridiques et les services de comptabilité et d'audit.

Procédures de filtrage et d'approbation des IDE

Pour pouvoir évaluer les IDE entrants, il faut au moins connaître tous les flux financiers entrants. La plupart des pays imposent dès lors une obligation de notification aux investisseurs étrangers. Dans certains pays, cette notification entraîne un filtrage automatique, alors que dans d'autres pays, le filtrage dépend du secteur ou de la taille de l'investissement.

Dans d'autres pays comme en Belgique, il n'existe aucun processus de screening et d'approbation. Dans ce domaine, plusieurs choix doivent être faits, comme le seuil à partir duquel un filtrage aura lieu : sera-t-il automatique pour toutes les acquisitions ou n'interviendra-t-il qu'à partir d'un niveau donné ? La portée du

mécanisme doit également être analysée. Tous les investissements dans tous les secteurs seront-ils analysés ou le mécanisme ne sera-t-il appliqué qu'à certains secteurs ? Dans le dernier cas, ces secteurs devront être définis clairement. Outre les caractéristiques des secteurs dans lequel s'effectue l'investissement, il pourrait également être nécessaire de tenir compte des caractéristiques de l'investisseur. Alors que les données actuelles disponibles via la Banque Nationale ne permettent pas d'établir l'identité du bénéficiaire final de l'investissement, il sera nécessaire à l'avenir – par exemple en cas de fonds d'État – de la connaître.

Restrictions à l'emploi d'étrangers (à des postes clés)

Cette restriction aussi permet un long continuum de possibilités, allant de l'exclusion totale du personnel étranger à des postes clés à la présence exigée d'au moins un membre du conseil d'administration possédant la nationalité du pays. D'autres restrictions peuvent porter sur une exigence de résidence ou une limitation dans le temps des mandats exercés par des étrangers. Les restrictions de cette nature doivent surtout garantir la continuité d'un service donné, mais elles sont en outre fréquemment introduites pour des raisons de confidentialité. Ainsi le conseil d'administration a accès à de très nombreuses informations confidentielles au sein de l'entreprise, et des fuites peuvent intervenir via les membres étrangers du conseil d'administration. À nouveau, aucune disposition générale ou sectorielle n'est prévue en Belgique dans ce domaine.

Autres restrictions, par exemple relative à la propriété des terres, restrictions opérationnelles

La dernière catégorie de restrictions prises en compte dans l'indice de l'OCDE est une espèce de « catégorie résiduelle » dont ressortent plusieurs restrictions comme des exigences de sources de financement locales ou l'interdiction (partielle) de rapatriement des bénéfices. Dans certains pays, il est de plus défendu aux propriétaires de capitaux étrangers d'acheter des terrains, ce qui implique qu'ils ne puissent donc conclure que des contrats de leasing. Une exigence de réciprocité par rapport à la politique du pays d'origine de l'investisseur étranger relève également de cet arsenal d'instruments (Kalinova et al, 2010).

Filtrage des IDE dans d'autres pays

Avant de pouvoir élaborer une politique de sécurité économique de qualité, il est indispensable d'avoir une idée claire de ce qui se pratique dans ce domaine. Comme cela a déjà été évoqué précédemment, cela signifie que nous devons éta-

blir en tout premier lieu une liste actualisée de nos secteurs critiques ainsi que des risques possibles que peuvent poser les IDE dans chaque secteur. Ce dernier point exige un aperçu précis de toutes les entrées de capitaux étrangers dans notre pays. Cet aperçu doit non seulement fournir des informations sur les fournisseurs de capitaux directs (ex. une entreprise basée dans les îles Caïmans), mais aussi, et peut-être surtout, indiquer qui aura l'autorité finale dans la direction de l'entreprise (ex. l'État russe). Comme la nature de l'investisseur peut participer à déterminer l'ampleur du risque (cf. différence entre investisseurs privés et entreprises d'État), il est important d'intégrer ces informations dans l'évaluation. Les directives européennes permettent une telle distinction. La proposition européenne prévoit en effet une liste non exhaustive de facteurs qui peuvent être repris dans la procédure de filtrage. Un de ces facteurs renvoie littéralement à la question de savoir si « un investisseur étranger est contrôlé par un pays tiers », le terme de contrôle n'étant pas spécifié plus avant (Parlement européen, 2018).

Ce n'est que lorsque nous disposerons d'une base de données transparente de tous les investissements étrangers que nous pourrons établir une estimation correcte des risques. Si nous décidons d'introduire un mécanisme de filtrage pour les IDE, plusieurs options sont possibles. Aujourd'hui, douze pays membres de l'Union européenne ont déjà introduit un mécanisme de filtrage : l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, le Portugal et le Royaume-Uni. La plupart de nos partenaires commerciaux non européens disposent également de l'un ou l'autre mécanisme de filtrage, comme l'Australie, le Canada, la Chine, les États-Unis et le Japon. Tous ces mécanismes de filtrage varient en termes de champ d'application et de conception. Le continuum de systèmes possibles s'étend de l'absence de système de filtrage, comme en Belgique, à une politique très stricte dans le cadre de laquelle l'instance chargée du filtrage dispose d'un mandat très large, comme le CFIUS américain. Les différences entre les mécanismes sont liées à quatre facteurs :

Le moment du filtrage

La plupart des pays qui disposent d'un mécanisme de screening prévoient une obligation de notification pour les investisseurs étrangers. Ces derniers ont alors l'obligation de signaler leurs projets d'investissement, après quoi un filtrage peut également éventuellement être opéré par une instance nationale compétente. Dans d'autres pays, cette notification est plutôt volontaire, mais dans ce cas, l'investisseur court naturellement le risque de voir son investissement filtré par la suite et éventuellement restreint ou bloquée. Si nous voulons un système transparent, il s'agira donc de privilégier une notification obligatoire par l'investisseur. Ce système est d'ailleurs appliqué en France, en Finlande, au Japon, en Russie et aux États-Unis. En Allemagne, l'État dispose de cinq ans à compter l'investissement initial pour ouvrir une enquête. L'inconvénient du système allemand tient au fait

que le filtrage porte sur des investissements déjà effectués et qu'une éventuelle décision de limitation, voire un refus pur et simple représente un coût important pour l'investisseur.

Le champ d'application du mécanisme de filtrage

Dans la moitié des États membres de l'Union européenne qui disposent d'un mécanisme de filtrage, le filtrage est automatique. Dans les six autres États membres, la décision intervient après une enquête et est examinée au cas par cas. La proposition européenne actuelle propose également de rendre l'enquête tribunaire de la situation concrète de l'investissement et suit ainsi l'exemple de l'Allemagne et du Canada, notamment. L'avantage d'un tel système est qu'il réduit considérablement les charges administratives pour les IDE qui ne constituent pas une menace pour notre sécurité nationale. En Autriche et en Australie par exemple, on décide également pour chaque dossier individuel si l'investissement sera soumis à une enquête.

Mesure horizontale ou sectorielle

Dans la plupart des pays, les règles de filtrage sont établies par secteur. Ainsi certains pays comme le Danemark, l'Irlande, la Slovénie et la Suède ne disposent de règles que pour les investissements liés à la défense. En Allemagne, on dispose à la fois d'un mécanisme spécifique aux secteurs – pour les armes de guerre, les blindés et la cryptographie – et d'un mécanisme transsectoriel. Comme chaque secteur ne constitue pas un risque aussi important pour la sécurité nationale, il paraît logique qu'un mécanisme de filtrage fixe des directives et des mesures par secteur, avec des règles plus strictes pour les secteurs plus sensibles.

Filtrage pour tous les IDE ou uniquement à partir d'une valeur donnée

Il sera également nécessaire de prendre une décision concernant l'ordre de grandeur de l'investissement. Tous les IDE seront-ils filtrés, ou uniquement les investissements qui mènent à la prise d'une participation donnée? La proposition européenne actuelle ne fait état d'aucun seuil. En Allemagne, la procédure de filtrage est lancée à partir de l'acquisition de 25% des droits de vote dans une entreprise allemande. En combinaison avec la décision précédente – filtrage spécifique au secteur ou général –, il existe tout un éventail de systèmes possibles, allant d'un filtrage général de tous les IDE à un filtrage individuel d'investissements donnés dans des secteurs critiques.

Le choix d'un mécanisme de filtrage exige donc une décision sur tous ces aspects. Comme l'affirme l'OCDE (2016), ce choix se fondera avant tout sur notre perception du risque. En fin de compte, il s'agit de se prononcer sur la sévé-

rité du mécanisme. Dans le spectre des systèmes possibles, l'agence américaine CFIUS est l'archétype d'une politique extrêmement sévère. C'est sans doute l'institution la plus stricte et la plus active au monde en matière de filtrage des IED. S'il juge que l'investissement peut constituer une menace pour la sécurité nationale, le CFIUS peut imposer des exigences supplémentaires. Le président des États-Unis peut même mettre son veto à l'investissement. De plus, les compétences du CFIUS ne se limitent pas à certains secteurs. L'interdiction d'un investissement chinois dans un parc éolien en 2013 en est une très bonne illustration. L'investissement a été bloqué par ce que le parc était trop proche d'un camp d'entraînement militaire (Jackson, 2017). Alors que les États-Unis s'orientent plutôt vers une plus grande régulation et un contrôle plus sévère des capitaux étrangers, nous ne devons pas nécessairement aller aussi loin. Il ne faudrait en effet pas diaboliser les IDE. Au sens littéral aussi, il n'est pas nécessaire d'aller aussi loin pour trouver de bons exemples de systèmes de filtrage.

6



Recommandations

Une politique de sécurité économique doit donc être le fruit d'un exercice d'équilibre entre l'ouverture et la sécurité. Mais l'examen des travaux théoriques concernant les effets d'une politique d'investissement ainsi que l'analyse des règles internationales actuelles et des systèmes spécifiques de nos partenaires commerciaux permet déjà de formuler une première série de recommandations se concrète pour l'élaboration de cette politique.

Transparence

Une politique efficace doit avant tout être transparente. Cette transparence n'est pas uniquement bénéfique pour le pays d'accueil, elle l'est aussi pour l'investisseur étranger. Tout manque de clarté concernant les règles de filtrage augmente en effet le coût attendu d'un investissement, ce qui pourrait inciter l'investisseur à renoncer à son projet. Outre une liste claire des secteurs critiques, une politique transparente doit déterminer les critères qui seront examinés ainsi que le délai dans lequel un éventuel examen aura lieu (Wehrlé & Pohl, 2016). Outre la transparence en matière de réglementation, il est également important de disposer d'une délimitation claire des responsabilités.

En Belgique, ce sont les Régions qui sont responsables de l'attrait des IDE. Chaque Région dispose de sa propre agence à cette fin (FIT en Flandre, AWEX en Wallonie et la BEA à Bruxelles). En outre, les SPF Finances, Affaires étrangères et Économie sont également parties prenantes, ainsi que la Chancellerie du Premier ministre quand il s'agit d'investissement dans des entreprises publiques. En 1995, la collaboration entre tous ces organes a été concrétisée dans la cellule de liaison « Investissements internationaux », mais la compétence législative est toujours régionale. Ce morcellement des pouvoirs législatifs n'est certainement pas constructif pour une politique claire.

Au niveau exécutif, aussi, il faut établir des directives claires, notamment concernant la question de savoir qui effectuera les contrôles. Quel sera le rôle de nos deux services de renseignements nationaux? Si un filtrage peut mener à un blocage de l'investissement, il faudra également établir qui aura ce pouvoir de blocage. Dans la plupart des pays qui disposent d'un mécanisme de filtrage, le pouvoir d'un éventuel veto relève du chef de l'État (comme aux États-Unis, où le président peut empêcher un IDE), du gouvernement (ex. Allemagne et Finlande) ou du ministre compétent (Wehrlé & Pohl, 2016).

Non-discrimination

La proposition européenne actuelle se fonde également sur le principe de non-discrimination, en ce sens qu'un mécanisme de filtrage ne peut viser certains pays en particulier. Nous ne pouvons pas, par exemple, introduire un mécanisme de filtrage visant uniquement les investissements qui proviennent de certains pays. La non-discrimination est de plus un des principes sous-jacents de l'OMC. Ce principe ne nous empêche naturellement pas de pouvoir analyser et suivre de plus près les investissements d'entreprise d'État ou d'entreprises qui entretiennent des liens étroits avec certains gouvernements étrangers. Ainsi le principe permet toujours d'examiner de près, voire d'interdire les investissements provenant de pays soumis à une dictature militaire ou un système similaire. Le principe ne permet cependant pas d'interdire des investissements au seul motif que l'investisseur provienne d'un pays donné. Les États-Unis sont moins regardants avec ce principe. Fin 2017, une proposition a encore été introduite par plusieurs membres du Congrès afin d'encore étendre les prérogatives du CFIUS. La proposition ne fait pas explicitement référence à la Chine, mais on évoque le contrôle et l'analyse des investissements provenant des « *countries of special concern* » (*pays exigeant une attention particulière*). Un système basé sur la non-discrimination exclut de telles dispositions.

Spécificité sectorielle

Pour que le mécanisme respecte le principe de proportionnalité et afin d'éviter tout filtrage inutile, nous plaidons également pour une approche spécifique par secteur. L'objectif ne doit certainement pas être de soumettre les investissements étrangers dans chaque secteur à un examen approfondi, ce qui mobiliserait un budget important et demanderait beaucoup de temps. Chaque secteur ne présente en effet pas un risque aussi important pour la sécurité économique.

7



Conclusion

L'ouverture de notre économie est notre principal atout et nous devons donc la préserver. De bonnes relations économiques sont de plus une condition périphérique nécessaire pour des relations politiques internationales saines. Nous ne devons cependant pas nous laisser aveugler par les avantages (apparents) de l'ouverture et ouvrir naïvement nos frontières à des investissements provenant de chaque recoin du monde. En période de rapports géopolitiques de plus en plus complexes et de naissance d'une nouvelle grande puissance économique, il est important de conserver un bon équilibre entre l'ouverture et la protection de notre propre sécurité nationale. L'introduction d'une politique de sécurité économique transparente en est une première étape cruciale.

L'introduction d'une telle politique exige naturellement une décision rationnelle mûrement réfléchie qui prend soigneusement en considération tous les avantages et inconvénients, ainsi que tous les critères (objectifs). L'examen de la littérature révèle cependant que l'effet d'accroissement de la richesse provoqué par les IDE, pourtant souvent évoqué par les entreprises, ne peut pas être considéré comme acquis. De plus, il n'est possible de faire qu'un choix objectif si l'on utilise des chiffres corrects.

Une politique de sécurité économique est plus indispensable que jamais. Le débat est en cours en Europe, mais nous avons également besoin d'une vision et d'un plan en Belgique. Et si possible d'une seule vision, identique dans chaque région du pays. Nous devons en effet veiller à ce que la volonté d'attirer des IED ne se transforme pas en une course à la surenchère au terme de laquelle nos valeurs importantes seront bradées.

Ceci vaut également au niveau de l'Union européenne. Certains États membres sont réticents à l'idée d'une réglementation supranationale en matière d'investissements étrangers de crainte qu'elle n'influe négativement sur les entrées de capitaux, voir qu'elle ait un effet néfaste sur les possibilités d'exportations vers certains pays. Alors que l'introduction d'un mécanisme au niveau européen est sans doute une idée trop ambitieuse, la coordination et l'échange d'informations entre les États membres sont des conditions *sine qua non* à une politique efficace. L'argument de la sécurité nationale disparaît en effet dès qu'une entreprise chinoise s'établit dans un État membre de l'Union européenne. À partir de ce moment-là, le marché unique européen lui est en effet ouvert.

Toute politique de sécurité doit naturellement se fonder sur le principe fondamental selon lequel le commerce international et l'ouverture favorisent la création de richesse. L'objectif n'est certainement pas que des motivations économiques, patriotiques, puissent aboutir au blocage d'investissements. À l'inverse, il ne faut pas pécher par naïveté et se rendre vulnérable à d'éventuelles motivations moins nobles d'autres puissances. Rechercher l'ouverture, c'est bien, mais nous devons éviter de nous tirer dans le pied en nous drapant dans une posture héroïque.

8



Références

- Abraham, F., Konings, J. & Sloomackers (2010), FDI Spillovers, firm heterogeneity and degree of ownership: evidence from Chinese manufacturing, *Economics of Transition*, 9(3), 143-182.
- Bailey, N. (2018), Exploring the relationship between institutional factors and FDI attractiveness: a meta-analytic review, *International Business Review*, 27, 139-148.
- Banga, R. (2003), *Impact of government policies and investment agreements on FDI inflows*, Indian Council for Research on International Economic Relations, Working Paper 116.
- Belgian Foreign Trade Agency (2017), *Belgian Foreign Trade 2016*, Bruxelles, 50 p.
- Bisciari, P. & Piette, Ch. (2007), Investissements directs et attractivité de la Belgique, BNB, *Revue économique*, juin, 31-49.
- Blundell-Wignall, A. & Roulet, C. (2015), Infrastructure versus other investments in the global economy and stagnation hypothesis: what do company data tell us? *OECD Journal: Financial Market Trends*, 2014(2).
- Bulten, C., de Jong, B., Breukink, E.-J. & Jettinghoff, A. (2017), *Vitale sectoren in veilige handen*, Onderzoekscentrum Onderneming & Recht, Nijmegen: Universiteit Radboud, 496 p.
- Caves, R.E. (1974), Multinational Firms, Competition and Productivity in Host-Country Markets, *Economica*, Vol. 41, 176-193.
- Center for Strategic and International Studies (2018), *Economic Impact of Cyber-crime—No Slowing Down*, Washington DC, 28 p.
- Commission européenne (2017), *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne*, Bruxelles: 13.09.2017.
- Coolsaet, R. (2014), *België en zijn buitenlandse politiek 1830-2015*, Leuven: Van Halewyck.
- Copenhagen Economics (2018), *Screening of FDI towards the EU*, Report for the Danish Business Authority, 53 p.
- De Morgen (2018), *Trump verbiedt eigenhandig overname techbedrijf wegens 'nationale veiligheid'*, 14/03/2018.
- De Tijd (2017), Staatsveiligheid wijst op risico's, 4 maart 2017.
- Dunning, J.H. (2002), Determinants of FDI: globalization induced changes and the role of FDI policies, London: Economist Intelligence Unit: *World Investment Prospects*, 17 p.
- Dunning, J.H. (1980), Toward an eclectic theory of international production – some empirical tests, *Journal of International Business Studies*, 11(1), 9-31.
- Duprez, C. & Van Nieuwenhuyze, Ch. (2016), De buitenlandse directe investeringen in en van België, NBB, *Economisch Tijdschrift*, September 2016, 45-63.

- ETNC (2018), *Chinese Investment in Europe: a country-level approach*, Paris: French Institute for China Studies, 168 p.
- European Parliament (2018), *EU Framework for FDI Screening*, Brussels: European Parliamentary Research Service, Janvier 2018, PE614.667.
- EY (2017), *European Attractiveness Survey: investors vote remain in Europe*, Diegem, 44 p.
- EY (2017b), Baromètre de l'attractivité belge 2017: Investissements étrangers en Belgique: « niveau de menace 4 » En marche!, Diegem.
- Fournier, J. (2015), *The negative effect of regulatory divergence on FDI*, OECD Economics Department Working Papers, Paper N1268, Paris: OECD Publishing.
- Golub, S.S. (2003), *Measures of restrictions on inward foreign direct investment for OECD countries*, OECD Economics Department Working Papers, N.36, OECD Publishing, Paris.
- Gorg, H. & Greenaway, D. (2004), Much to do about nothing? Do domestic firms really benefit from FDI, *The World Bank Research Observer*, 19(2), 171-197.
- Götz, M. (2015), Pursuing FDI policy in the EU-member states and their policy space, *Journal of Economics and Political Economy*, 2(1), 290-308.
- Havranek, T. & Irsova, Z. (2012), Survey article: publication bias in the literature on foreign direct investment spillovers, *Journal of Development Studies*, 48(10), 1375-1396.
- Holslag, J. (2016), *Laten we onze economie zelf in handen nemen*, De Standaard, 11/10/2016.
- Irsova, Z. & Havranek, T. (2013), Determinants of horizontal spillovers from FDI: evidence from a large meta-analysis, *World development*, 41, 1-15.
- Jackson, K.J. (2017), *The Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)*, Congressional Research Service, Report RL33388.
- Juncker, J-C. (2017), *State of the Union: Foreign direct Investment – an EU screening framework*, Bruxelles: Commission européenne, 13 septembre 2017.
- Kalinova, B., Palerm, A. & Thomsen, S. (2010), *OECD's FDI restrictiveness index*, OECD working papers on international investment, 2010/03, Paris: OECD Publishing.
- Kobrin, S.J. (2005), The determinants of liberalization of FDI policy in developing countries: a cross-sectional analysis, 1992-2001, *Transactional Corporations*, 14(1), 68-104.
- Konings, J. (2001), The effect of FDI on domestic firms: evidence from firm-level panel data in emerging economies, *Economics of Transition*, 9(3), 619-633.
- Kurtishi-Kastrati, S. (2013), The effects of foreign direct investments for host country's

- economy, *European Journal of Interdisciplinary Studies*, 5(1), 26-38.
- Mannheimer Swartling (2017), *EU FDI Screening – Legal considerations*, Sweden: Mannheimer Swartling, June 2017, 17 p.
- Meunier, S. (2014), A Faustian bargain or just a good bargain? Chinese FDI and politics in Europe, *Asia European Journal*, 12: 143-158.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2014), *Tussen naïviteit en paranoia: nationale veiligheidsbelangen bij buitenlandse overnames en investeringen in vitale sectoren*, Den Haag, Ministerie van Veiligheid en Justitie, 30 p.
- OESO (2002), *The economics of International Investment Incentives*.
- OESO (2015), *Impact of investment restrictive measures on investment*, Paris: OECD Publishing.
- OESO (2017), BDI Regulatory Restrictiveness Index op <https://data.oecd.org/fdi/fdi-restrictiveness.htm> geraadpleegd op 05/03/2018.
- Simelyte, A. (2013), The characteristics of Foreign Direct Investment intensification policy, *Economics and Business*, 23, 96-102.
- Sûreté de l'état (2014), *Espionnage économique: Conseils pratiques pour se protéger contre l'espionnage économique*, Bruxelles, 28 p.
- The New York Times (25/08/2017), China's Intellectual Property theft must stop.
- Trends (2017), Maak van België weer een magneet voor buitenlandse investeerders door P. Timmermans, *Trends*, 12/04/2017.
- UNCTAD (2016), *World Investment Report 2016: Investor nationality – policy challenges*, Geneva: United Nations, 232 p.
- Van de Cloot, I. (2017) Strategie voor economische veiligheid nodig, *De Tijd*, 11/09/2017.
- Vande Walle, G. (2012), *La protection du potentiel scientifique et économique du pays, une mission pour les services de renseignement?*, Présentation lors de la journée d'étude du BISC, Bruxelles: 2 mai 2012.
- Wehre, F. & Pohl, J. (2016), Investment policies related to national security: a survey of country practices, OECD working papers on international investment, Paris: OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5jlwrrf038nx-en>.
- Xiao, S.S. & Park, B.I. (2018), Bring institutions into FDI spillover research: exploring the impact of ownership restructuring and institutional development in emerging economies, *International Business Review*, 27, 289-308.