



**AMBASSADE DE FRANCE (CHINE)
SERVICE ECONOMIQUE REGIONAL**

A Pékin, le 23 mars 2018

Le Ministre-conseiller, chef de service

Affaire suivie par : Furui Ren

Revu par : Estelle Jacques, Julien Dumond, Philippe Bouyoux

Le nouveau cadre juridique des investissements chinois sortants

Depuis mi-2017, les autorités centrales chinoises ont adopté une série de réglementations visant les investissements directs étrangers sortants. Ces réglementations répondent à plusieurs objectifs : (i) mieux orienter les secteurs d'investissements sortants via une catégorisation sectorielle en « feux tricolores », associée à une rationalisation des procédures d'approbation ; (ii) un élargissement de la portée et un renforcement de la supervision des autorités centrales sur les investisseurs chinois ; (iii) le souci d'une meilleure gestion des risques.

1. Un recadrage sectoriel des IDE chinois sortants

Signe de la volonté d'une gestion plus coordonnée (et centralisée) des investissements sortants, le Conseil des Affaires d'Etat a, pour la première fois, publié une directive¹ sur ce thème, le 4 août 2017 (cf. note du SER du 25 septembre 2017). La directive n°74 du Conseil des Affaires d'Etat publiée le 4 août 2017 introduit trois catégories d'investissements sortants en fonction de leur secteur et d'autres critères² : encouragée, restreinte, et interdite (voir tableau détaillé en annexe 2). Cette circulaire présente plusieurs nouveautés : (i) le champ des secteurs restreints est désormais élargi aux secteurs jugés propices aux fuites de capitaux (hôtellerie, immobilier, divertissements, clubs de sports, plateformes d'investissement établis à l'étranger sans projet réel etc.) et (ii) la création d'une catégorie de secteurs encouragés, dont les orientations confirment la priorité donnée aux Routes de la Soie et à la montée en gamme industrielle.

Cette directive a ensuite été déclinée par l'organe de planification de l'économie, la NDRC : l'annonce n°11³ de la NDRC sur la gestion des entreprises investissant à l'étranger publiée le 26 décembre 2017 et entrée en vigueur le 1 mars 2018 prévoit une division en trois catégories d'investissements : sensibles (soumis à approbation préalable), non-sensibles (soumis à un enregistrement simple) et interdits. Un catalogue précise la liste des secteurs « sensibles » ; cette liste confirme et complète les orientations générales du Conseil des Affaires d'Etat⁴. Quant aux investissements interdits, ils incluent également ceux « violant les plans de développement, politiques de supervision macroéconomique, politiques industrielles et politiques d'ouverture de la Chine ».

¹ <http://en.pkulaw.cn/display.aspx?cgid=300625&lib=law>

² A titre d'exemple, les investissements dans des régions considérées comme « sensibles » ou non-conformes aux standards environnementaux du pays d'accueil sont restreints.

³ Pour le texte bilingue en chinois et en anglais de cette directive de la NDRC, veuillez voir le lien ici : <http://en.pkulaw.cn/display.aspx?cgid=307304&lib=law>

⁴ A cette liste s'ajoutent toutefois les projets d'investissements dans le domaine des ressources hydrauliques transfrontalières

Ce recadrage s'accompagne d'un contrôle supplémentaire visant les projets menés par les entreprises d'Etat contrôlées par la SASAC, Commission de contrôle de gestion des biens publics⁵.

L'annonce n°35 de la SASAC publiée en début d'année prévoit trois types de projets : les projets interdits, les projets restreints (soumis à un contrôle a priori), et les projets ni interdits ni restreints. Il n'existe pas de critères publics selon lesquels un projet pourrait tomber sous le coup des catégories restreinte ou interdite. Selon des déclarations à la presse d'un directeur adjoint du SASAC, seraient notamment inclus les projets non-conformes aux politiques industrielles du pays et les projets n'atteignant pas un « seuil minimal de rentabilité ».

2. Une supervision renforcée de la part de l'Etat central et élargie aux entités établies à l'étranger

Fait inédit, les entreprises chinoises investissant à l'étranger via les entités à l'étranger sous leur contrôle entrent désormais dans le champ d'application des restrictions sectorielles appliquées par la NDRC. Le « contrôle » est défini par la NDRC (*annonce n°11*) comme « la possession de plus d'une moitié des actions avec droits de vote » et/ou « la capacité à gérer les affaires importants de l'entreprise y compris les opérations, les finances, les ressources humaines, et la technologie ».

En cas de violation des réglementations susmentionnées, **le Conseil des Affaires d'Etat prévoit l'établissement d'une « liste noire » des personnes et entités chinoises investissant à l'étranger.** Sa mise en œuvre a été précisée par le « *Mémoire de coopération pour mettre en place un mécanisme de sanctions contre les entités ayant perdu leur crédibilité d'une manière grave à l'étranger* » (« *Mémoire de coopération* »)⁶ publié par 28 départements le 24 novembre 2017, ainsi que par l'annonce n°11 de la NDRC.

Une « atteinte sévère à la crédibilité » est défini par le Mémoire selon les critères suivants : violation des lois chinoises, des lois du pays d'accueil, des conventions internationales, ou des résolutions de l'ONU mais aussi « la perturbation de la coopération économique sino-étrangère » « causant un impact négatif sévère sur la mise en œuvre de l'initiative « Une Ceinture, une Route » ou « endommageant la réputation ou les intérêts de la Chine ».

Le champ d'application de ces sanctions est très large. Au-delà des flux d'IDE, le mémoire s'applique également aux entreprises chinoises ayant failli à leurs responsabilités dans le cadre de procédures d'appels d'offre internationaux, d'activités financières internationales, des échanges commerciaux, d'activités liées à la construction de l'initiative « Une Ceinture, une Route », de coopération en matière de capacités de production ou de développement d'infrastructures de connectivité.

Les « entités » et les « individus responsables » pourront faire l'objet de sanctions (dont des restrictions à l'accès au crédit bancaire). Leurs identités seront dévoilées et publiées sur des nombreux sites publics, y compris les sites officiels du MOFCOM, de la NDRC, de la PBoC, du Ministère des affaires étrangères, le *National Enterprise Credit Information Publicity System* et *creditchina.gov.cn*.

⁵ 97 entreprises d'Etat dépendent actuellement de la SASAC au niveau central.

⁶ Pour le texte bilingue en chinois et en anglais de ce MoC, veuillez voir le lien ici : <http://en.pkulaw.cn/display.aspx?cgid=305556&lib=law>

3. Une meilleure gestion des risques encourus par les entreprises chinoises à l'étranger

Signe d'une préoccupation accrue du gouvernement en matière de gestion des risques financiers, sociaux et liés à la situation sécuritaire du pays, l'Etat central a défini des orientations prioritaires en matière d'inspection ex-post des investissements sortants. Ainsi la réglementation temporaire du 25 janvier 2018 conjointement publiée par le MOFCOM, la PBoC, la SASAC, la CIRC, la CSRC, la CBRC et la SAFE prévoit que des enquêtes de supervision soient conduites prioritairement vis-à-vis des projets d'investissement ayant généré des pertes financières significatives⁷ ou causé des incidents graves en matière de sécurité ou des « manifestations de foules ».

Afin de prévenir des incidents de ce type⁸, les autorités mettent de plus en plus l'accent sur la soutenabilité environnementale et sociale des projets. La directive n°74 du Conseil des Affaires d'Etat souligne la nécessité de respecter les besoins du pays d'accueil en se souciant notamment des bénéfices sociaux des projets. La NDRC a publié le 6 décembre 2017 un «Code de bonne conduite sur la mise en œuvre des investissements étrangers par les entreprises privées » (un code similaire visant les entreprises d'Etat devrait être bientôt publié), qui porte une attention particulière aux obligations des entreprises chinoises en matière de RSE et de protection de l'environnement : responsabilité en matière de création d'emplois locaux dans les pays destinataires, devoir de s'engager dans des activités de nature à accroître le bien-être de la société, et de respecter des objectifs de protection environnementale à tous les stades du projet d'investissement. Ainsi, les entreprises privées devront conduire une étude d'impact environnemental avant tout projet d'investissement, s'efforcer de réduire les déchets et la pollution et réparer le système écologique local en cas de dommages.

Par ailleurs, les autorités chinoises commencent à reconnaître l'importance de la gestion des risques juridiques encourus par les entreprises chinoises à l'étranger qui se sont fixés pour objectif d'améliorer cette dernière. Selon le Conseil des Affaires d'Etat, cet objectif peut être atteint par le développement de nouveaux intermédiaires dans le domaine de la gestion des risques, des services juridiques et de l'arbitrage (voir note dédiée à ce sujet). En outre, la NDRC enjoint les entreprises privées à recruter des cabinets d'avocats, des agences d'évaluation et des agences de notation domestiques et internationales de bonne qualité.

⁷ *"The relevant departments shall supervise and administer the outbound investment within their duties, and conduct priority supervisory inspection on the following outbound investment:Outbound investment suffering a material operating loss."*

⁸ A titre d'exemples, en 2012 en Zambie, un chef d'entreprise chinois a été tué lors de manifestations d'ouvriers d'une mine de charbon, se plaignant des conditions de travail et d'un refus d'augmentation de salaires : <https://www.theguardian.com/world/2012/aug/05/zambian-miners-kill-chinese-supervisor>; En 2014, une amende a été imposée par le gouvernement mexicain sur le projet d'établissement d'un centre commercial chinois « Dragon Mart » dans le sud de Cancún au Mexique, en raison des dommages écologiques causés à l'environnement local ; le projet a été annulé début 2015 : <https://thediplomat.com/2017/01/the-dragon-mart-fiasco-still-haunts-china-mexico-relations/>.