



Bruxelles, le 23.11.2021
COM(2021) 714 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Premier rapport annuel sur le filtrage des investissements directs étrangers

{SWD(2021) 334 final}

INTRODUCTION

Le présent rapport est le premier rapport annuel de la Commission européenne concernant l'application du règlement de l'Union européenne sur le filtrage des investissements directs étrangers (IDE) (ci-après le «règlement sur le filtrage des IDE» ou le «règlement»).

Avant l'entrée en vigueur du règlement sur le filtrage des IDE le 11 octobre 2020, il n'existait pas de coopération formalisée à l'échelle de l'Union européenne (ci-après l'«UE») entre les États membres et la Commission européenne sur ces questions. La Commission européenne ne jouait aucun rôle dans le filtrage des IDE dans l'UE.

Ces dernières années, les profils des investisseurs et les modèles d'investissement ont nettement évolué, avec un nombre de plus en plus important d'investisseurs non membres de l'OCDE, agissant parfois avec le soutien ou sous la direction des pouvoirs publics et dont la motivation pour un investissement donné pourrait ne pas être toujours exclusivement commerciale¹. Le règlement sur le filtrage des IDE de même que la législation et les mécanismes respectifs des États membres de l'UE en matière de filtrage reflètent la vive attention portée à la protection de la sécurité ou de l'ordre public et la prise de conscience très nette du caractère critique de certaines cibles d'investissement, telles que les infrastructures et les intrants critiques, y compris certaines technologies et certains secteurs comme le secteur de la santé, ainsi que des risques que peuvent représenter les investissements de certains investisseurs.

Le présent rapport est un outil de transparence en ce qui concerne le fonctionnement du filtrage des IDE dans l'UE et l'évolution des mécanismes nationaux de filtrage. Il contribue à la responsabilisation de l'Union dans un domaine où, compte tenu des intérêts en jeu en matière de sécurité, la transparence concernant les transactions individuelles n'est ni possible ni appropriée.

Ce premier rapport annuel, fondé sur les rapports des 27 États membres et d'autres sources, confirme la valeur ajoutée manifeste du règlement et du dispositif de coopération.

Le rapport se compose de quatre chapitres:

- le chapitre 1 sur les chiffres et les tendances en matière d'IDE dans l'UE,
- le chapitre 2 sur les évolutions législatives dans les États membres,
- le chapitre 3 sur les activités de filtrage menées par les États membres,
- le chapitre 4 sur le fonctionnement de la coopération à l'échelle de l'UE en matière de filtrage des IDE.

Le présent rapport annuel est adopté en même temps que le rapport annuel sur le contrôle des exportations de biens à double usage. Tant le filtrage des IDE que les contrôles des exportations sont des outils importants pour la maîtrise stratégique des échanges et des investissements et permettent de garantir la sécurité dans l'Union européenne.

¹ À cet égard, voir, par exemple, «Accueillir les investissements directs étrangers tout en protégeant les intérêts essentiels», COM(2017) 494 final du 13 septembre 2017.

CHAPITRE 1 — INVESTISSEMENTS DIRECTS ÉTRANGERS DANS L'UNION EUROPÉENNE — TENDANCES ET CHIFFRES²

Les caractéristiques particulières de 2020 et leur incidence sur les IDE, y compris pour l'Union européenne, sont plus faciles à appréhender lorsqu'elles sont replacées dans une perspective temporelle plus large³. Il est ainsi possible de mettre en évidence les contrastes à la fois avec l'environnement et les évolutions d'avant la pandémie de COVID-19, et avec les signes d'un certain rebond de l'activité économique au niveau mondial au premier trimestre 2021, y compris pour les transactions d'IDE.

En 2020, comme le montre la *figure 1* ci-dessous, les flux mondiaux d'IDE ont fortement chuté pour atteindre 885 milliards d'EUR, soit 35 % de moins qu'en 2019, année marquée par des flux déjà nettement inférieurs aux niveaux de 2018⁴. Dans l'UE, la pandémie de COVID-19 a eu des répercussions encore plus graves par rapport à la moyenne mondiale, les IDE entrants ayant chuté de 71 % pour s'établir à 98 milliards d'EUR en 2020, contre 335 milliards d'EUR en 2019. En 2020, les IDE entrants ne représentaient que 0,7 % du PIB de l'Europe des Vingt-sept (EU27), soit nettement moins que les 3,6 % enregistrés en 2018⁵.

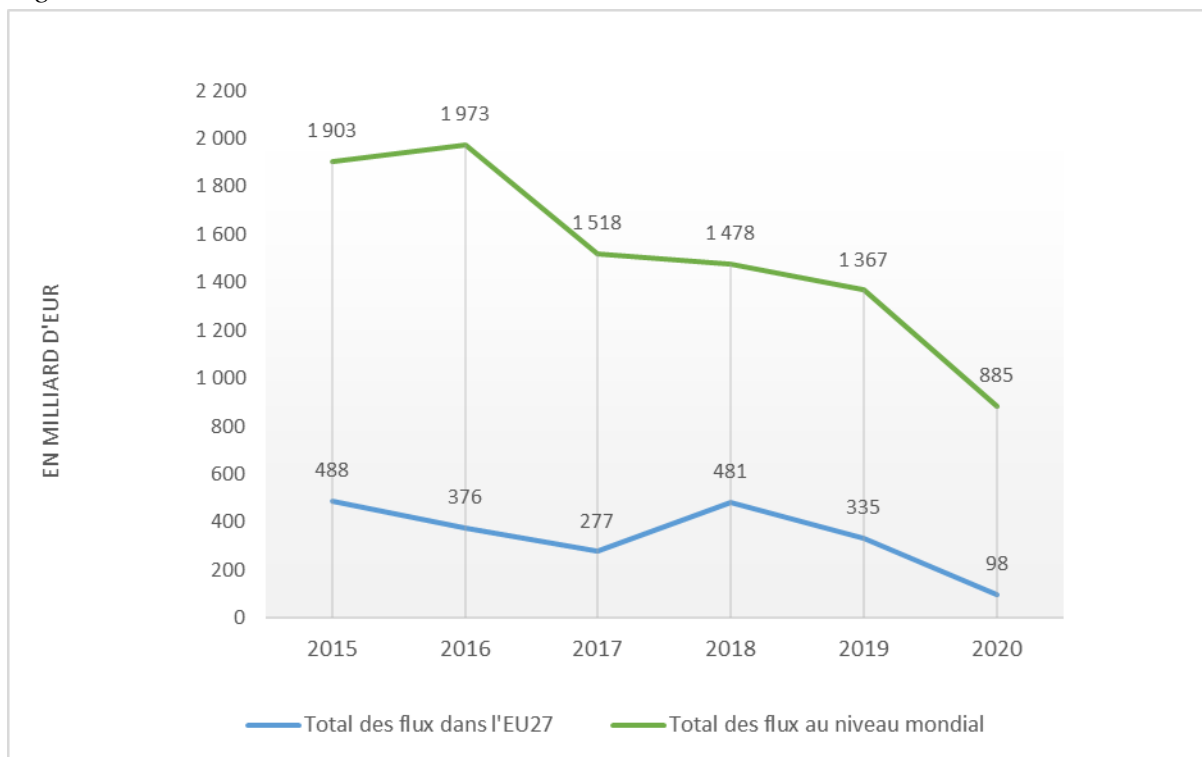
² Le présent chapitre porte sur la période allant du 1^{er} janvier 2019 au 31 mars 2021.

³ En ce qui concerne les flux d'IDE provenant des chiffres des comptes nationaux (*figure 1*), la fenêtre temporelle 2015-2020 permet de voir l'effet de la COVID-19 dans le cadre d'une tendance des flux déjà orientée à la baisse. Le reste du chapitre, basé sur le nombre d'opérations, couvre la période allant de janvier 2019 au premier trimestre 2021.

⁴ Les flux mondiaux d'IDE correspondent à la valeur des IDE déclarée par l'[OCDE](#).

⁵ Source: [OCDE](#), données extraites en mai 2021.

Figure 1: Flux d'IDE dans le monde et l'UE



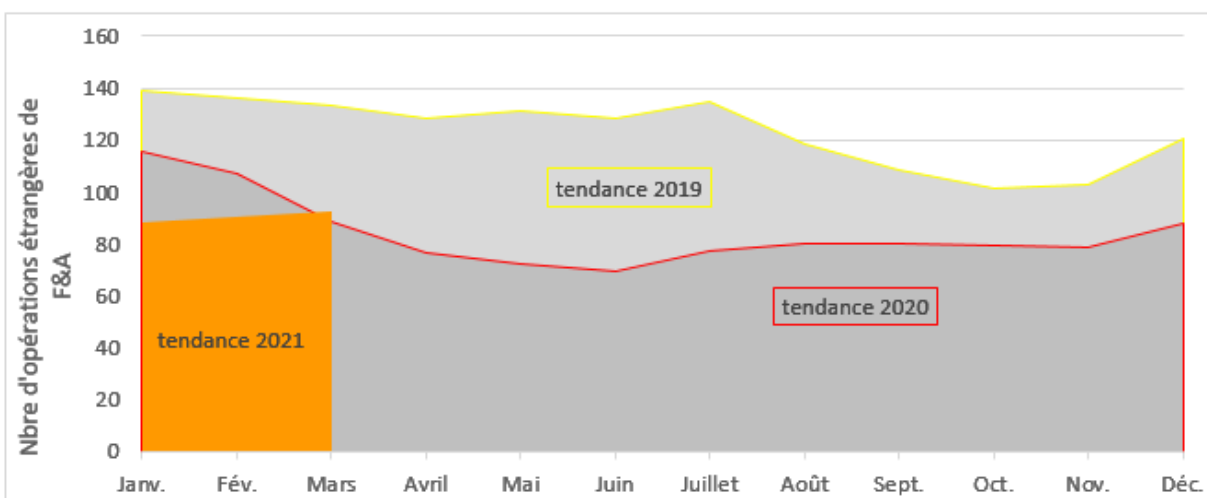
Source: données de l'OCDE, extraites le 20 mai 2021.

Le terme «inégaux» caractérise bien les évolutions. Les répercussions négatives sur l'activité en matière d'IDE ont été inégales selon l'origine de l'investisseur étranger, l'État membre de l'UE accueillant les investissements et les secteurs concernés (voir les figures 2 et 3 ainsi que le tableau 1 ci-dessous, qui présentent de façon détaillée les opérations de fusion et acquisition dans l'UE⁶). En 2020, 34 % d'opérations étrangères⁷ de F&A en moins ont été annoncées par rapport à 2019. Les opérations- ont repris lentement à la fin 2020 et au premier trimestre de 2021 (+ 4,5 % par rapport au premier trimestre de 2020), mais elles sont demeurées 30 % au-dessous du niveau de 2019 (figure 2).

Figure 2: Tendances générales des opérations étrangères de F&A dans l'UE de janvier 2019 à mars 2021

⁶ Les termes *opérations* et *transactions* sont utilisés de manière interchangeable lorsqu'il est fait référence aux fusions et acquisitions (F&A).

⁷ Le terme *étrangères/étrangers*, lorsqu'il est associé à des opérations de F&A ou à des projets entièrement nouveaux, fait référence à des transactions effectuées par des investisseurs de pays non membres de l'UE en Europe. Un investisseur est classé comme n'appartenant pas à l'UE lorsqu'il est détenu majoritairement par une entité (personne ou entreprise) n'appartenant pas à l'UE. En l'absence de participation majoritaire, la localisation du siège définira la nationalité de l'investisseur.



Source: calculs du JRC à partir des données du Bureau van Dijk extraites le 6 mai 2021. La tendance correspond à la moyenne mobile sur trois mois. Les opérations étrangères de F&A se rapportent aux opérations dans lesquelles l'investisseur est en dernier ressort détenu par une entité n'appartenant pas à l'UE.

Tous les États membres de l'UE ont accusé un recul du nombre de transactions de F&A (figure 3), la France et la Suède ayant été particulièrement touchées. L'Allemagne, avec une baisse plus limitée du nombre de transactions de F&A, a enregistré une baisse des investissements chinois et américains, tandis qu'en Espagne et aux Pays-Bas, les opérations des pays de l'AELE ainsi que de la Corée et du Japon ont perdu du terrain en 2020 par rapport à 2019.

Figure 3: Nombre d'opérations étrangères de F&A par pays cible de l'UE: part par rapport au total en 2020 et variation en pourcentage par rapport à 2019.



Source: calculs du JRC à partir des données du Bureau van Dijk extraites le 6 mai 2021.

En 2020, une grande partie des investissements étrangers en Europe provenaient des États-Unis (US) et du Canada, avec près de 35 % des transactions de F&A dans l'UE, suivis par le Royaume-

Uni (UK) avec 30,5 %⁸. Les pays de l'AELE venaient ensuite avec 12,1 % (avec une part de 7,5 % pour la Suisse). La Chine, avec 2,5 % (contre 4 % en 2019), était le quatrième investisseur étranger dans l'UE en 2020 (tableau 1)⁹.

Tableau 1. Opérations étrangères de F&A effectuées en 2020 par nationalité du propriétaire ultime de l'investisseur. Variation en pourcentage en 2020 par rapport à 2019 et part par rapport au total en 2020.

	Variation en pourcentage en 2020 par rapport à 2019	Part par rapport au total (en %), 2020
US et CA	- 35	34,9
UK	- 21	30,5
AELE	- 25	12,1
Centres financiers offshore	- 34	6,9
Asie développée	- 47	5,6
Chine	- 63	2,5
Amérique centrale et du Sud	- 37	1,7
Inde	- 44	1,4
AU et NZ	- 50	1,2
Pays du Conseil de coopération du Golfe	0	1,2
Turquie et autres pays du MO	- 50	0,9
Autres pays d'Asie	- 73	0,4
Fédération de Russie	- 83	0,1
Reste du monde	- 54	0,6

Source: calculs du JRC à partir des données du Bureau van Dijk extraites le 6 mai 2021¹⁰.

Bien qu'ils représentent une part relativement faible des opérations, les investissements à l'étranger chinois en Europe ont accusé le plus fort recul à partir de novembre 2019, c'est-à-dire

⁸ Le chiffre pour les États-Unis et le Canada suit le regroupement de pays utilisé dans l'analyse accompagnant le règlement sur le filtrage des IDE [voir SWD(2019) 108 final]. En 2020, les États-Unis et le Royaume-Uni étaient les principaux investisseurs, avec 30,5 % de tous les investissements étrangers dans l'UE (contre 31 % en 2019 pour les États-Unis). Au premier trimestre 2021, la part des États-Unis atteignait 37,1 %.

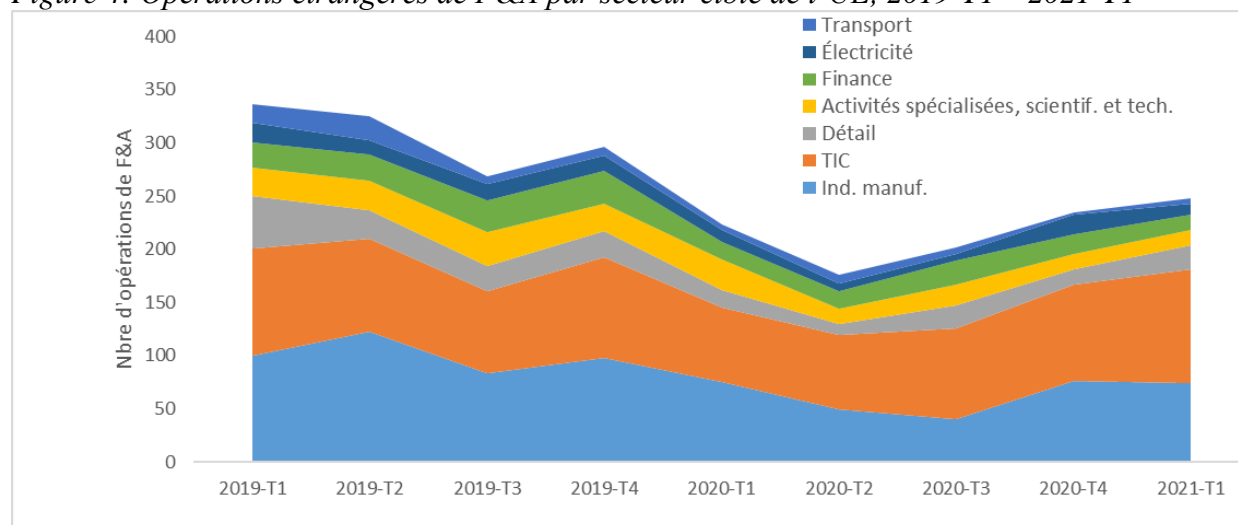
⁹ Les chiffres relatifs à la Chine incluent Hong Kong et Macao.

¹⁰ Acronymes: CA (Canada), AELE (Suisse, Norvège, Islande, Liechtenstein), AU (Australie), Nouvelle-Zélande (Nouvelle-Zélande), MO (Moyen-Orient). Les principaux centres financiers offshore par nombre d'opérations ou de projets entièrement nouveaux sont (par ordre alphabétique) les Bermudes, les îles Anglo-Normandes du Royaume-Uni, les Îles Caïmans, les Îles Vierges britanniques et Maurice. Pour une liste des centres financiers

deux mois avant le confinement intervenu à Wuhan (Chine) à la fin du mois de janvier 2020, et ce nonobstant la réouverture rapide de l'économie chinoise à la mi-2020.

Il est à noter que les secteurs économiques en Europe n'ont pas été touchés de la même manière par la crise de la COVID-19 (figure 4). Certains secteurs tels que les fournitures médicales, l'industrie pharmaceutique et le commerce électronique ont connu des hausses sans précédent sur le plan des opérations, tandis que d'autres, tels que le tourisme, les loisirs, l'aviation et le transport maritime, ont été sévèrement affectés. Le secteur le plus durement touché était celui de l'hébergement, avec une chute de plus de 70 % du nombre d'opérations étrangères.

Figure 4: Opérations étrangères de F&A par secteur cible de l'UE, 2019-T1 – 2021-T1



Source: calculs du JRC à partir des données du Bureau van Dijk extraites le 6 mai 2021.

Alors qu'elle représente un quart de toutes les transactions étrangères de F&A, l'industrie manufacturière a enregistré une baisse de 40 % du nombre d'opérations en 2020 par rapport à 2019 et a continué d'afficher des perspectives peu encourageantes au premier trimestre 2021, avec des performances avoisinant -1,3 % en glissement annuel.

Les technologies de l'information et de la communication (TIC) sont le secteur le moins touché par la pandémie et d'autres défis, avec un léger recul de 12 % en 2020 par rapport à 2019. En 2020, les TIC ont totalisé 35 % de l'ensemble des opérations de F&A dans l'UE, dépassant ainsi l'industrie manufacturière pour la toute première fois. Les TIC stimulent également la reprise au premier trimestre 2021, avec une augmentation de 53 % en glissement annuel des transactions de F&A, ce qui porte le nombre d'opérations dans ce secteur au niveau existant avant la crise de la COVID.

Plus de détails

Le document de travail des services de la Commission, qui accompagne le présent rapport et est joint en annexe, fournit, dans sa section 2, de plus amples informations sur les chiffres susmentionnés, l'incidence et la reprise par État membre et par secteur, les investissements

offshore, voir, par exemple, le document de travail des services de la Commission — Following up on the Commission Communication «Welcoming Foreign Direct Investment while Protecting Essential Interests» — SWD(2019) 108 final — 13 mars 2019. L'Asie développée comprend: le Japon, la Corée, Singapour et Taïwan. Les pays du Conseil de coopération du Golfe comprennent: les Émirats arabes unis, le Qatar, l'Arabie saoudite, le Koweït, Oman et Bahreïn. Les autres pays du MO comprennent Israël et le Liban.

entièrement nouveaux, l'origine des investisseurs étrangers dans l'UE et la participation d'États étrangers dans des investisseurs étrangers dans l'UE.

CHAPITRE 2 – ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES DANS LES ÉTATS MEMBRES DEPUIS 2019¹¹

Les étapes jusqu'à présent

L'adoption du règlement de l'UE sur le filtrage des IDE le 19 mars 2019 et sa mise en œuvre intégrale à partir du 11 octobre 2020 ont ouvert une nouvelle ère.

Lors de la présentation de la proposition de la Commission européenne en 2017, le nombre d'États membres disposant d'un mécanisme national de filtrage des IDE, qu'il soit sectoriel ou de portée plus large, s'élevait à 1112. Au 1er juillet 2021, ce chiffre s'établissait à 18 (*voir la carte ci-dessous*). Outre l'augmentation du nombre d'États membres disposant d'un mécanisme de filtrage, le champ d'application des mécanismes existants a également été adapté et élargi, les mécanismes de filtrage des États membres reflétant de plus en plus, parfois à l'identique, des éléments clés du règlement.¹³

Le règlement de l'UE sur le filtrage des IDE et les mécanismes de filtrage des IDE des États membres de l'UE

Si le règlement, de façon délibérée, ne précise pas, dans tous les détails, la forme et le contenu que devraient avoir les mécanismes de filtrage des IDE des États membres de l'UE, il énonce en revanche certains éléments clés à prendre en compte dans tout mécanisme national de filtrage des IDE.

En particulier, l'article 3 du règlement sur le filtrage des IDE impose à tout État membre de l'UE disposant d'un mécanisme de filtrage des IDE de veiller à ce que ces mécanismes aient des délais définis, qu'ils soient transparents et ne créent pas de discrimination, qu'ils permettent de tenir compte des commentaires des autres États membres et de l'avis de la Commission européenne, qu'ils donnent la possibilité aux parties concernées de former un recours contre une décision défavorable prise par une autorité de filtrage des IDE et qu'ils maintiennent les mesures nécessaires pour éviter le contournement des mécanismes de filtrage des IDE et des décisions connexes.

La Commission européenne a invité tous les États membres à mettre en place un mécanisme national de filtrage, en dernier lieu dans sa communication sur le réexamen de la politique commerciale¹⁴:

«dans le domaine de la sécurité, la Commission invite une nouvelle fois tous les États membres, dans le cadre du règlement sur le filtrage des IDE, à mettre en place et appliquer un véritable mécanisme de filtrage des IDE pour répondre aux situations dans lesquelles l'acquisition ou le

¹¹ Le présent chapitre porte sur la période allant du 1^{er} janvier 2019 au 31 juillet 2021.

¹² Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Finlande, France, Italie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Portugal, à l'exclusion du Royaume-Uni.

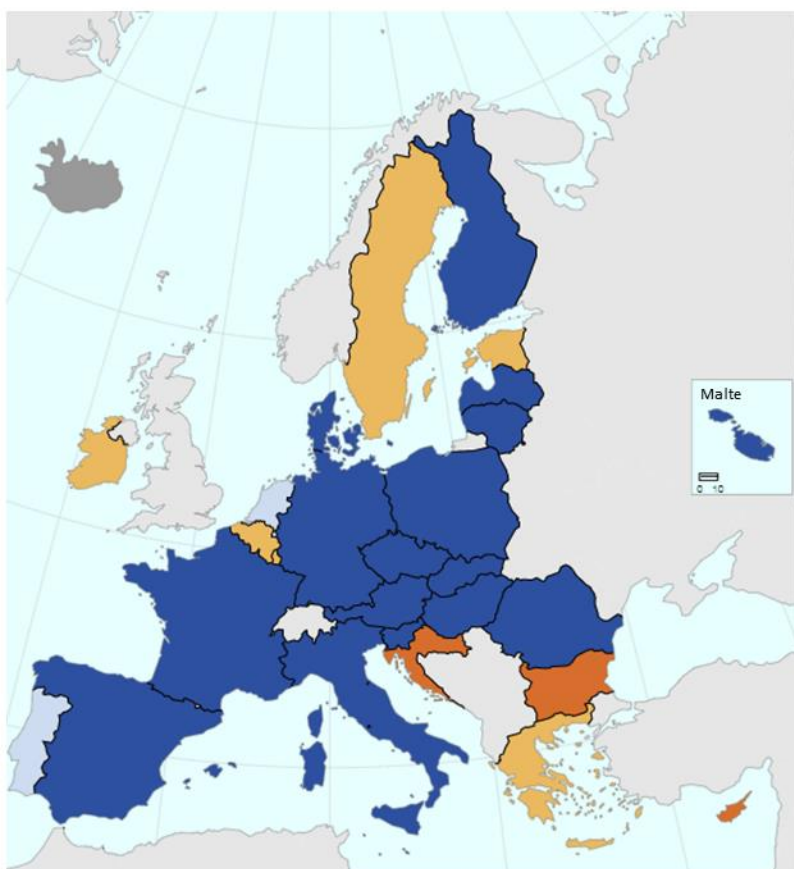
¹³ Pour trois exemples concrets, voir notamment la législation sur le filtrage et la loi connexe sur le mécanisme de filtrage de certains investissements directs étrangers récemment adoptées au Danemark (loi sur le filtrage des investissements), la législation italienne et le mécanisme connexe, par exemple les décrets gouvernementaux italiens n° 179 et n° 180, ainsi que la législation lituanienne et le mécanisme connexe, la loi sur la protection des objets d'importance aux fins de la sécurité nationale, n° IX-1132.

¹⁴ Réexamen de la politique commerciale — Une politique commerciale ouverte, durable et ferme, COM(2021) 66 final du 18 février 2021.

contrôle d'une entreprise, d'une infrastructure ou d'une technologie particulière pourrait créer un risque pour la sécurité ou l'ordre public dans l'UE. La Commission poursuivra la mise en œuvre du mécanisme de coopération avec les autorités des États membres afin de protéger la sécurité et l'ordre public contre les investissements directs étrangers qui présentent des risques et réfléchira au renforcement du mécanisme de coopération établi par le règlement sur le filtrage des IDE».

EM avec mécanisme de filtrage/menant des activités législatives

Au 1er août 2021



Limites administratives: ©EuroGeographics ©UN-FAO ©Turkstat
Cartographie: Eurostat - IMAGE, 09/2021



Notification des États membres à la DG TRADE

La Commission européenne attend toujours vivement de l'ensemble des 27 États membres de l'UE qu'ils mettent en place des mécanismes nationaux de filtrage des IDE. Un mécanisme national de filtrage dans les 27 États membres permet de protéger tous les États membres contre les investissements étrangers potentiellement risqués en provenance de pays tiers. Il fournira également les liens nécessaires au dispositif de coopération prévu par le règlement sur le filtrage des IDE, en garantissant que l'ensemble des 27 États membres et la Commission filtrent les IDE

variation considérables en ce qui concerne la définition d'un filtrage formel des investissements, les délais applicables, la couverture, les exigences en matière de notification et d'autres éléments. Comme expliqué plus en détail ci-dessous (chapitre 4.3), la Commission lance une étude pour examiner ces variations entre la législation pertinente des États membres et leurs conséquences sur l'efficacité et l'efficience du dispositif de coopération de l'UE. Le document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport fournit une description succincte de toutes les évolutions législatives dans les États membres en ce qui concerne les législations nationales applicables.

CHAPITRE 3 — ACTIVITÉS DE FILTRAGE MENÉES PAR LES ÉTATS MEMBRES EN 2020¹⁷

Alors que le règlement sur le filtrage des IDE établit un dispositif de coopération pour le filtrage des IDE entre la Commission et les États membres de l'UE, la décision sur les investissements à filtrer, approuver, soumettre à condition ou bloquer est prise par les États membres de filtrage en vertu de leurs règles et de leur mécanisme de filtrage respectifs. Par conséquent, le présent chapitre utilise et agrège les données fournies par les États membres sur les investissements ayant fait l'objet d'un filtrage dans le cadre de la législation et des mécanismes de filtrage qui leur sont propres tout au long de l'année 2020¹⁸. Pour 2020, dans leurs rapports à la Commission conformément à l'article 5 du règlement, les États membres ont déclaré avoir examiné 1 793 dossiers d'investissement soumis pour approbation. Ces dossiers concernent des IDE dans sept des États membres déclarants.

Figure 5



Environ 80 % de ces dossiers d'investissement n'ont pas fait l'objet d'un filtrage formel, soit en raison d'une absence manifeste d'incidence sur la sécurité ou l'ordre public, soit parce qu'ils ne relevaient pas du champ d'application du mécanisme national de filtrage (c'est-à-dire qu'ils étaient inéligibles) (voir la figure 5).

Les autres dossiers (20 %) ont fait l'objet d'un filtrage formel dans les États membres déclarants. La figure 6 présente une ventilation des résultats de l'évaluation des dossiers ayant fait l'objet d'un filtrage formel¹⁹.

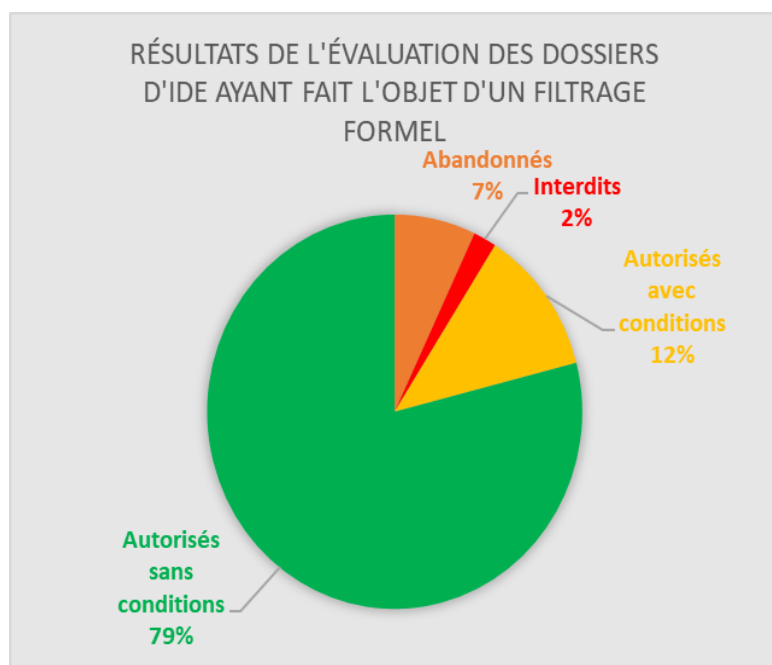
Source: déclarations des États membres.

¹⁷ Le présent chapitre porte sur la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2020.

¹⁸ Quatre États membres n'ont notifié aucun dossier relevant de leur législation relative au filtrage et un État membre a communiqué un chiffre général de dossiers ayant fait l'objet d'un filtrage formel, mais n'a fourni aucune donnée désagrégée en raison de contraintes juridiques nationales.

¹⁹ **Remarque:** sur le nombre total de dossiers déclarés qui ont fait l'objet d'un filtrage formel (362 = 20 % de 1 793), un certain nombre de dossiers ont été soustraits pour produire les données présentées dans la figure 6. En effet, ces dossiers (soustraits) ont été déclarés par un État membre, qui n'a pas indiqué, en raison de contraintes juridiques nationales, les résultats de l'évaluation de ces dossiers.

Figure 6



Source: déclarations des États membres.

- les États membres ont appliqué leurs législations nationales respectives en matière de filtrage des IDE, qui ont été conçues pour faire face aux risques potentiels pour la sécurité et l'ordre public;
- une part très importante des dossiers ont été rapidement approuvés (80 %);
- sur les 20 % restants, qui ont fait l'objet d'un filtrage formel, une part très élevée a de nouveau été approuvée sans conditions (79 %) et une faible proportion (12 %) l'a été avec des conditions;
- les interdictions sont demeurées une petite exception (2 %) parmi les dossiers ayant fait l'objet d'un filtrage formel;
- les États membres qui procèdent au filtrage des investissements étrangers, et l'Union européenne dans son ensemble, restent très ouverts aux IDE et n'interviennent que dans une très faible proportion de dossiers pour traiter des opérations susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public.

CHAPITRE 4 – COOPÉRATION À L'ÉCHELLE DE L'UE EN MATIÈRE DE FILTRAGE DES IDE²⁰

1. Notifications et autres mesures adoptées au titre du règlement sur le filtrage des IDE

Entre le 11 octobre 2020 et le 30 juin 2021, 265 notifications au total ont été présentées par onze États membres en application de l'article 6 du règlement sur le filtrage des IDE. Cinq États membres, à savoir l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie et l'Autriche, étaient à l'origine de plus de 90 % de ces notifications. Comme le montreront les détails exposés ci-dessous, les

²⁰ Ce chapitre couvre la période allant du 11 octobre 2020 au 30 juin 2021.

transactions notifiées varient considérablement en ce qui concerne le secteur visé par les investissements, l'origine de l'investisseur ultime et la valeur de la transaction.

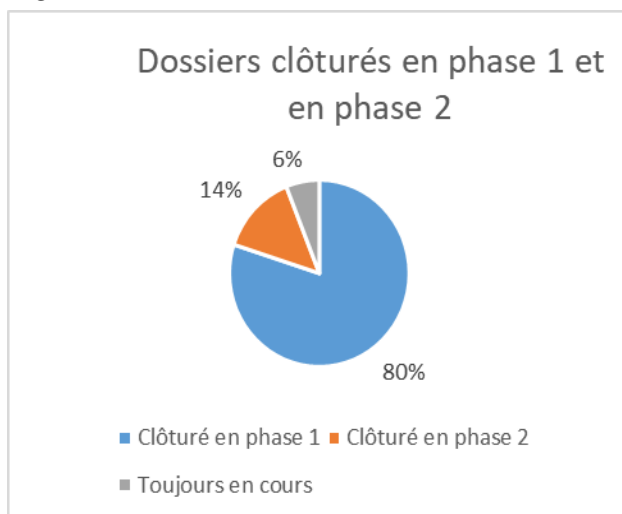
Le règlement prévoit que l'évaluation des transactions d'IDE s'effectue éventuellement en deux phases. Toutes les transactions notifiées sont évaluées lors de la phase 1, mais seul un nombre limité de transactions passent à la phase 2²¹, qui suppose un examen plus détaillé des dossiers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public de plusieurs États membres ou risquant de nuire à des projets ou programmes présentant un intérêt pour l'Union.

Les trois secteurs qui ont enregistré le plus grand nombre de transactions étaient l'industrie manufacturière, les technologies de l'information et de la communication (TIC), et le commerce de gros et de détail²².

En ce qui concerne les montants, la majorité des transactions possédait une valeur comprise entre 10 et 100 millions d'EUR, les valeurs les plus élevées correspondant aux transactions dans le secteur des TIC, et les valeurs les plus faibles aux transactions dans le secteur intitulé «Autres activités de services»²³.

Les transactions notifiées présentent une large gamme de valeurs, comprises entre 1 200 EUR et environ 34 milliards d'EUR.

Figure 7



Source: notifications des États membres.

Sur les 265 dossiers notifiés, 80 % (soit 212 dossiers) ont été clôturés par la Commission lors de la phase 1, tandis que 14 % (soit 36 dossiers) sont passés en phase 2 pour laquelle des informations supplémentaires ont été demandées à l'État membre notifiant. À la date butoir, 6 % des dossiers étaient toujours ouverts²⁴.

Les informations supplémentaires requises par la Commission lors de l'ouverture de la phase 2 varient considérablement, selon la transaction concernée et le niveau de détail et de qualité des informations présentées à l'appui de la notification²⁵.

²¹ Pour un aperçu et une explication des deux phases et des délais applicables, veuillez vous reporter à la section 1 du document des services de la Commission qui accompagne le présent rapport.

²² Classés sous les codes NACE suivants: C, J et G, respectivement.

²³ La valeur, lorsqu'elle est connue, se rapporte à l'entreprise cible, qui peut être la filiale européenne d'une société cible plus large.

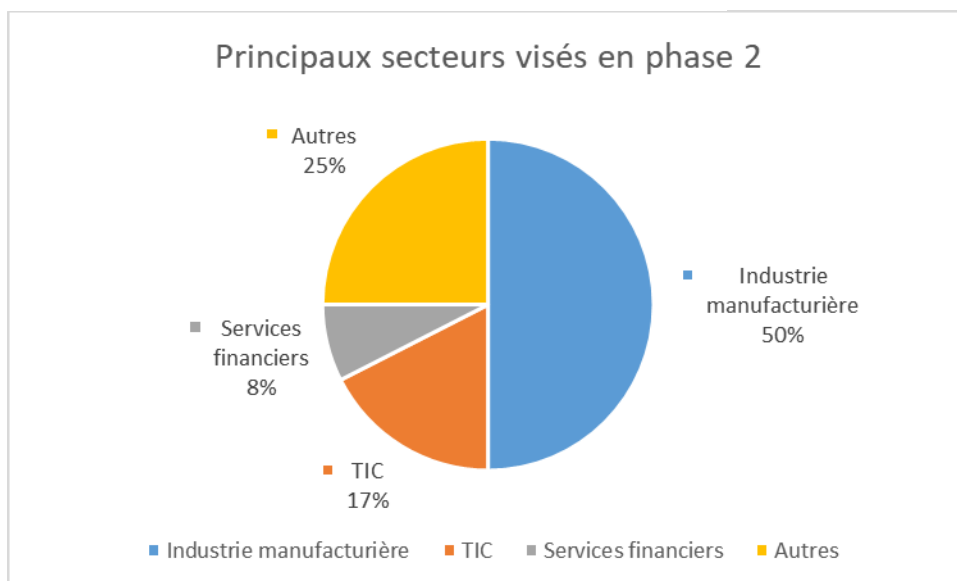
²⁴ Au 1^{er} juillet 2021, 17 dossiers sur 265 étaient toujours ouverts.

²⁵ Le formulaire de notification, qui comporte les informations recueillies auprès d'un investisseur aux fins d'une notification au titre de l'article 6 du règlement ainsi que le document «Foire aux questions» mis à jour servent à garantir un certain degré d'homogénéité et à veiller à ce qu'un volume minimal d'informations sur l'investisseur et la cible de l'investissement soit contenu dans les notifications au titre du règlement. Ces deux documents sont disponibles à l'adresse suivante: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2006>.

Les informations requises comprennent généralement un ou plusieurs des points suivants: des données sur les produits et/ou services de l'entreprise cible; un éventuel classement à double usage de tous les produits concernés; les clients, concurrents et parts de marché; le portefeuille de propriété intellectuelle et les activités de recherche et de développement de l'entreprise cible; des caractéristiques supplémentaires permettant de définir l'investisseur. Ces informations sont demandées afin de mieux évaluer le caractère critique de la cible ou les éventuelles menaces que représente l'investisseur.

Les principaux secteurs concernés par la phase 2 étaient l'industrie manufacturière, les TIC et les activités de services financiers. L'industrie manufacturière et les TIC représentaient 67 % de l'ensemble des dossiers de la phase 2.

Figure 8: Principaux secteurs visés lors de la phase 2

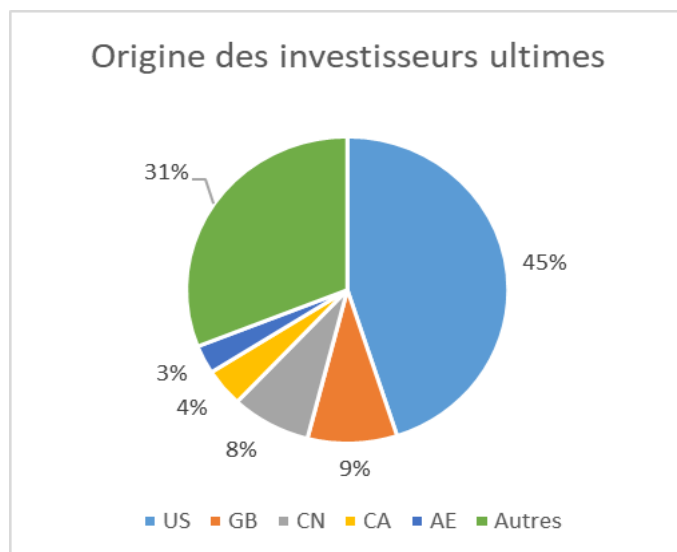


Source: notifications des États membres.

Six États membres étaient à l'origine des 36 dossiers en phase 2. Pour tous les dossiers en phase 2, la durée moyenne entre la date à laquelle la Commission s'est réservé le droit d'émettre un avis et la date à laquelle elle a reçu les informations supplémentaires demandées à un État membre notifiant était de 31 jours civils, avec une fourchette allant de 2 à 101 jours civils.

Les cinq principaux pays d'origine des investisseurs ultimes concernés par les 265 dossiers notifiés étaient le Canada, la Chine, les Émirats arabes unis, les États-Unis et le Royaume-Uni.

Figure 9



Source: notifications des États membres.

Parmi les 265 dossiers notifiés, 29 % étaient des transactions d'IDE relevant de plusieurs juridictions, c'est-à-dire qui concernaient plusieurs États membres²⁶. Les principaux secteurs ayant fait l'objet de ces notifications étaient l'industrie manufacturière, les TIC, et le commerce de gros et de détail.

Outre les 265 dossiers notifiés conformément à l'article 6 du règlement, la Commission a aussi eu recours à l'article 7 du règlement.

En vertu de l'article 10 du règlement, les avis publiés par la Commission au titre de l'article 6, 7 ou 8 du règlement restent confidentiels.

Moins de 3 % de l'ensemble des dossiers notifiés ont fait l'objet d'un avis, un avis n'étant émis que quand et si le contexte d'un dossier l'exige, notamment le profil de risque de l'investisseur et le caractère critique de la cible de l'investissement. Lorsqu'un avis est émis, toutes les mesures d'atténuation recommandées sont proportionnées et adaptées aux risques recensés et au caractère critique de la situation.

Les avis de la Commission peuvent également se traduire par un partage d'informations pertinentes avec un État membre procédant à un filtrage et suggérer d'éventuelles mesures d'atténuation des risques recensés.

En fin de compte, il revient à l'État membre procédant au filtrage de se prononcer sur la transaction faisant l'objet du filtrage, y compris à la lumière de tout avis de la Commission.

Les données ci-dessus permettent de tirer un certain nombre de conclusions préliminaires.

Premièrement, le dispositif de coopération fonctionne bien et permet aux États membres de faire des notifications conformément au règlement. La grande majorité des 265 notifications reçues (80 %) ont été clôturées au cours de la phase 1, c'est-à-dire très rapidement, tandis que seuls 14 % des dossiers sont passés en phase 2 et un nombre beaucoup plus faible de dossiers a donné lieu à un avis de la Commission.

Deuxièmement, si la plupart des dossiers en phase 1 sont évalués rapidement, à savoir dans les 15 jours civils prescrits, la longévité des dossiers qui passent en phase 2 varie énormément selon le délai dont les États membres ont besoin pour répondre à une demande d'informations supplémentaires de la Commission, délai qui dépend souvent de l'investisseur qui détient les informations requises.

²⁶ Dans ce contexte, le terme «transactions d'IDE relevant de plusieurs juridictions» renvoie aux transactions d'IDE qui visent un groupe d'entreprises présent dans plusieurs États membres (et éventuellement dans des pays tiers), du fait que le groupe possède des filiales dans plusieurs États membres ou que l'entreprise cible fournit des biens ou des services dans plusieurs États membres. Selon les circonstances, ainsi que les particularités du mécanisme de filtrage des États membres concernés, ces opérations sont notifiées par plusieurs États membres, bien que rarement de manière coordonnée et synchronisée.

Troisièmement, les principaux secteurs en cause (industrie manufacturière, TIC, et commerce de gros et de détail) et l'origine (Canada, Chine, Émirats arabes unis, États-Unis, et Royaume-Uni) de l'investisseur ultime concerné par les dossiers notifiés en vertu du règlement reflètent largement les conclusions du chapitre 1 et de la section 2 du document de travail des services de la Commission quant aux principaux secteurs et à l'origine de l'investisseur ultime.

Quatrièmement, un nombre significatif de dossiers notifiés par les États membres concernait un ou plusieurs des facteurs à prendre en considération énumérés à l'article 4 du règlement, y compris mais pas uniquement les infrastructures critiques, les technologies critiques et les biens à double usage, l'accès à des informations sensibles, ainsi que le fait que l'investisseur étranger puisse être détenu ou contrôlé par le gouvernement, ou être sous l'influence de celui-ci. Les dossiers notifiés ont également porté sur un certain nombre d'investissements relatifs à la santé, c'est-à-dire des investissements dans un secteur nécessitant une surveillance attentive dans le contexte de la pandémie actuelle.

2. Observations des États membres de l'Union sur la valeur et le fonctionnement du règlement sur le filtrage des IDE

Pour ce premier rapport annuel, les États membres ont été invités à donner leur point de vue sur trois sujets: a) la valeur ajoutée du règlement sur le filtrage des IDE et du dispositif de coopération, b) tout important problème de procédure rencontré, et c) les possibilités de résoudre ces problèmes. Les citations ci-dessous émanent des observations faites par une série d'États membres, dont certains — pas tous — disposent d'un mécanisme national de filtrage.

Valeur du règlement sur le filtrage des IDE et du dispositif de coopération

Les États membres ont uniformément qualifié le règlement et le dispositif de coopération d'outils très précieux pour obtenir un aperçu complet des IDE dans l'Union, y compris des cibles des investissements et des profils d'investisseurs spécifiques.

«Le dispositif de coopération est un instrument très utile dans la mesure où il met les États membres au défi de tenir en compte des conséquences pour eux-mêmes des opérations d'investissement ayant lieu dans d'autres États membres, ce qui a pour effet de les sensibiliser davantage aux répercussions, dans les autres États membres, des opérations d'IDE se déroulant sur leur propre territoire. Par conséquent, nous estimons que la valeur ajoutée ne devrait pas être mesurée quantitativement à court terme mais plutôt qualitativement à long terme grâce à une stratégie et une procédure de prise de décision plus réfléchies et mieux préparées.»

Plus spécifiquement, plusieurs États membres ont évoqué la possibilité de poser des questions et de présenter des commentaires à un État membre procédant au filtrage comme un élément positif du règlement. Plusieurs États membres ont également souligné les avantages de la coopération formelle et informelle, y compris dans le contexte du groupe d'experts composé de fonctionnaires compétents des États membres et de la Commission et institué par le règlement, qui permet un échange de vues et de bonnes pratiques entre les États membres.

Comme l'ont relevé plusieurs États membres, le règlement et le dispositif de coopération constituent une expérience d'apprentissage précieuse, y compris en ce qui concerne les approches et les outils mis en œuvre par d'autres États membres dans des secteurs particulièrement critiques, expérience qui s'est montrée directement applicable et hautement importante pour plusieurs États

membres lors de l'élaboration ou de la mise à jour de leur propre législation en matière de filtrage, notamment de toute orientation sectorielle de cette législation.

«[...] à mesure que les multinationales croissent et s'étendent, les mécanismes de filtrage des IDE sont de plus en plus dépendants des informations communiquées par d'autres États disposant d'une réglementation similaire. Le mécanisme de coordination est devenu une procédure efficace pour réagir aux préoccupations en matière d'IDE et émettre des avis à cet égard.»

Un État membre a souligné que les notifications au titre du règlement sur le filtrage des IDE pouvaient susciter une «prise de conscience» de transactions qui n'auraient pas été notifiées par l'intermédiaire d'un mécanisme national donné, mais qui auraient dû normalement l'être ou qui sont susceptibles d'entraîner une action «*ex officio*» de la part d'une autorité de filtrage. Un autre État membre a fait observer que l'échange d'informations permettait aux États membres de détecter plus tôt les éventuels risques d'une transaction d'IDE, tandis qu'un autre encore a souligné que pour des transactions plus importantes ou plus étendues ayant des répercussions dans plusieurs États membres, le dispositif de coopération «accompagnait le processus final de prise de décision et concourait à une meilleure réponse commune et coordonnée».

«Les informations sur les IDE en cours de filtrage dans d'autres États membres ont contribué de manière significative à la conception de nos propres capacités d'analyse et ont approfondi et élargi notre connaissance de la situation dans un contexte international très favorable.»

«Le dispositif de coopération facilite les discussions et l'échange entre les États membres sur des thèmes horizontaux relatifs au filtrage des IDE, par exemple les semi-conducteurs.»

Importants problèmes de procédure rencontrés

Un problème plus général soulevé par un certain nombre d'États membres est l'incidence sur les effectifs de l'attention renouvelée accordée au filtrage des IDE. Plusieurs ont attiré l'attention sur les contraintes en matière de ressources, en particulier pour les plus petits États membres et autorités de filtrage, notamment au vu des transactions complexes relevant de plusieurs juridictions notifiées dans le cadre du règlement sur le filtrage des IDE, ainsi que des délais très courts fixés par ledit règlement. D'autres États membres ont fait état d'une inadéquation des informations notifiées au titre du règlement sur le filtrage des IDE et ont suggéré que de trop nombreuses transactions d'IDE étaient notifiées, notamment des transactions d'IDE ne présentant aucune pertinence ou n'ayant aucune conséquence pour les autres États membres, ce qui a pour effet d'accaparer les ressources.

«Pour limiter le nombre de notifications sans incidence transfrontière effectuées dans le cadre du dispositif de coopération, il pourrait s'avérer raisonnable de discuter d'un ensemble commun de critères sur la base desquels il serait décidé — lorsqu'ils seraient remplis — de ne pas notifier un dossier spécifique de filtrage des IDE. Cela réduirait non seulement le nombre total de notifications mais libèrerait également des ressources supplémentaires pour les IDE critiques.»

Un autre problème soulevé par plusieurs États membres concerne les délais. Plusieurs États membres ont constaté que les délais fixés dans le règlement sur le filtrage des IDE étaient trop

courts, y compris pour l'évaluation adéquate des transactions d'IDE complexes et la formulation de questions ou de commentaires. Un État membre a fait observer que les différences de délais entre les mécanismes nationaux des États membres et le règlement sur le filtrage des IDE créaient des complications supplémentaires.

Bien que la possibilité pour les États membres de formuler des commentaires soit vue comme positive, certains États membres ont fait observer qu'ils n'étaient qu'informés que des commentaires avaient été faits mais ne disposaient d'aucune information concernant leur contenu, et que l'État membre notifiant qui recevait les commentaires n'était pas tenu d'expliquer comment ceux-ci avaient été pris en considération dans la décision finale.

Un État membre a fait observer que certaines demandes d'informations supplémentaires étaient «trop lourdes» et qu'il convenait que les États membres et la Commission européenne gardent à l'esprit que ces demandes devraient être dûment justifiées, limitées et proportionnées à l'objectif de la demande et ne pas représenter une charge excessive pour l'État membre auquel des informations sont demandées.

Possibilités de résoudre les problèmes de procédure importants

Les suggestions de résolution des problèmes de procédure importants rencontrés visant à remédier au problème des effectifs/ressources humaines incluaient des discussions – et d'éventuelles orientations – sur les éléments devant être notifiés au titre du règlement sur le filtrage des IDE, afin de mieux les cibler et d'éviter une «surcharge» du système. Une suggestion plus concrète concernait une pratique selon laquelle les transactions d'IDE les plus importantes parmi les transactions notifiées seraient signalées d'une manière ou d'une autre à l'attention des autres États membres. Il a également été suggéré de clarifier les délais et d'inclure, dans les aperçus statistiques mensuels produits par la Commission européenne, les commentaires formulés par les États membres au titre du règlement.

«L'obligation de notifier à la Commission et aux autres États membres tout investissement direct étranger faisant l'objet d'un filtrage formel risquerait d'affaiblir le dispositif de coopération et de nuire à son efficacité.» [...] «Il est proposé que la Commission lance une discussion entre les États membres sur la possibilité d'élaborer des lignes directrices décrivant les dossiers à notifier et précisant si les États membres peuvent éviter de notifier certains dossiers, par exemple quand ceux-ci n'ont manifestement pas d'effets transfrontières.»

Un État membre a suggéré de clarifier ou d'articuler davantage certains aspects essentiels du règlement sur le filtrage des IDE, à savoir la date de déclenchement des notifications, la définition d'un investisseur étranger et d'un investissement direct étranger et la portée des avis ou commentaires. Le même État membre a encouragé la Commission européenne à considérer l'«ensemble du tableau» (c'est-à-dire l'incidence d'une transaction à l'échelle de l'Europe), indépendamment du fait que plusieurs États membres soient ou non intéressés par la transaction, et a également noté que le règlement sur le filtrage des IDE aurait une plus grande valeur ajoutée si des synergies pouvaient être créées entre ce règlement et d'autres outils pertinents actuels ou futurs.

Enfin, un État membre a proposé d'avoir recours à des notifications conjointes lorsqu'une transaction d'IDE est présentée pour autorisation dans plusieurs États membres.

Réactions de la Commission européenne aux points de vue des États membres

La Commission européenne partage l'avis des États membres selon lequel le règlement sur le filtrage des IDE et le dispositif de coopération constituent un outil unique de suivi et d'évaluation des IDE dans l'Union européenne face à l'éventuel risque que ces IDE représentent pour la sécurité ou l'ordre public de plusieurs États membres ou pour les projets ou programmes présentant un intérêt pour l'Union.

En ce qui concerne les difficultés spécifiques soulevées — et les suggestions formulées — par les États membres, la Commission européenne note ce qui suit:

- La Commission européenne est consciente des contraintes en matière de ressources, contraintes qu'elle subit également. Elle a déjà adopté un certain nombre de mesures concrètes pour faciliter le travail, y compris en déployant des moyens électroniques appropriés. Les discussions au sein du groupe d'experts servent également à aborder les questions soulevées par les États membres en vue de parvenir à une compréhension commune de certaines questions, dans les limites de ce qui peut être fait sans modifier le règlement, notamment en ce qui concerne l'éligibilité des transactions et le calcul des délais au titre du règlement. La Commission a déjà alloué des ressources supplémentaires à ses services aux fins du filtrage des IDE et les États membres sont vivement encouragés à faire de même. C'est d'autant plus important que des mécanismes de filtrage nationaux, nouveaux ou modifiés, devraient entrer en vigueur au cours des prochains mois.
- Pour convenir d'éventuelles limitations, ou critères de filtrage, selon lesquelles des transactions sont notifiées en vertu du règlement, il convient de tenir compte du fait qu'une transaction ne revêtant pas un caractère sensible pour un État membre pourrait s'avérer sensible pour un autre État membre, de même que du fait que certains États membres sont légalement tenus de notifier toutes les transactions faisant l'objet d'un filtrage, conformément à leur législation nationale respective. La Commission rappelle que l'article 6, paragraphe 1, du règlement oblige les États membres à notifier «tout investissement direct étranger sur leur territoire qui fait l'objet d'un filtrage».
- En ce qui concerne la clarification des concepts tels que l'investissement direct étranger et l'investisseur étranger, la Commission a présenté un document «Foire aux questions» actualisé qui détaille davantage les termes du règlement. La Commission se tient prête à mettre à jour ce document si nécessaire.
- En ce qui concerne les différences de délais — entre les législations des États membres, d'une part, et entre le règlement et les législations des États membres, d'autre part —, la Commission note que le règlement n'a pas harmonisé les délais et que les mécanismes nationaux de filtrage des États membres présentent des variations importantes. Le dispositif de coopération ainsi que les contacts formels et informels peuvent contribuer à réduire au minimum les conséquences involontaires de ces divergences, mais l'ajustement des délais formels prévus par le règlement qui peuvent être considérés comme trop courts nécessiterait une modification dudit règlement.
- En ce qui concerne la clarification de l'interaction entre différents instruments, c'est-à-dire l'interaction plus précise entre le règlement et d'autres instruments stratégiques et régulateurs — par exemple en matière de contrôle des concentrations et de surveillances prudentielles en relation avec des services financiers — la Commission conçoit qu'il s'agit d'un problème susceptible de faire l'objet d'un examen plus détaillé, entre autres au sein du groupe d'experts.
- Enfin, en ce qui concerne les transactions d'IDE relevant de plusieurs juridictions, c'est-à-dire les transactions qui visent une entité présente dans plusieurs États membres de l'Union (du

fait que l'entreprise possède des filiales dans plusieurs États membres de l'Union ou du fait qu'elle fournit des biens ou des services à plusieurs États membres), ces transactions sont susceptibles de donner lieu à de multiples filtrages par différents États membres et à un échange de questions/commentaires entre eux. Ces dossiers soulèvent un certain nombre de problèmes, notamment en ce qui concerne les variations des délais prévus par les différentes législations nationales, susceptibles d'empêcher la synchronisation des notifications et de l'évaluation au titre du règlement. À l'heure actuelle, le règlement n'aborde pas explicitement la question. L'expérience a toutefois déjà montré qu'il était possible de mettre en place une coordination informelle plus étroite entre les États membres concernés et la Commission, comme cela a déjà été fait pour un certain nombre de transactions d'IDE notifiées. Néanmoins, étant donné la part importante (29 %) de transactions d'IDE relevant de plusieurs juridictions et les difficultés s'y rapportant, la Commission estime que cette question mérite une attention particulière à l'avenir.

3. Mesures prises après le 11 octobre 2020 et perspectives à plus long terme

Bien que le règlement sur le filtrage des IDE ne soit pleinement appliqué que depuis le 11 octobre 2020, certaines conclusions préliminaires peuvent être tirées sur la base de l'expérience acquise à ce jour, car certaines mesures avaient déjà été adoptées pour soutenir l'efficacité du règlement et du dispositif de coopération.

Plus précisément, et afin de faciliter la mise en œuvre effective du règlement et de garantir un degré plus élevé de conformité et d'exhaustivité des notifications présentées par les États membres conformément à l'article 6 du règlement, la Commission a publié des versions actualisées du formulaire de notification dédié aux investisseurs et du document «Foire aux questions». Le formulaire de notification, qui a également été publié sur le site web de plusieurs autorités de filtrage des États membres, permet à un investisseur de fournir des informations plus détaillées sur une transaction notifiée, y compris les éléments requis par l'article 9, paragraphe 2, du règlement. Cela a pour double objectif de permettre une évaluation plus détaillée des transactions notifiées en phase 1 ainsi que de limiter la nécessité de demandes d'informations supplémentaires et d'évaluations de phase 2 pour certaines transactions.

De façon plus générale, comme l'ont confirmé certains États membres, le règlement et le dispositif de coopération se sont déjà avérés des outils précieux, efficaces et fiables et aucune fuite n'a été signalée en ce qui concerne les notifications, les avis ou les autres mesures prévus par le règlement. Le traitement et la protection appropriés de toute information communiquée aux fins des articles 6, 7 et 8 du règlement sont essentiels pour garantir la confiance nécessaire entre toutes les parties concernées, à savoir les parties à une transaction d'investissement, l'État membre notifiant, les vingt-six autres États membres et la Commission. Le règlement et le dispositif de coopération se sont également révélés utiles et efficaces pour atteindre l'objectif stratégique principal, à savoir la sauvegarde de notre sécurité collective et de l'ordre public, ainsi que la protection des projets et programmes présentant un intérêt pour l'Union.

Néanmoins, l'expérience acquise jusqu'à présent montre également que des améliorations sont encore possibles, y compris dans les domaines recensés par les États membres.

Comme indiqué plus haut, la Commission a lancé une étude approfondie. L'objectif général de cette étude est de veiller à ce que les mécanismes de filtrage des IDE des États membres, ainsi que

le dispositif de coopération à l'échelle de l'Union, soient efficaces et efficaces, y compris en interaction les uns avec les autres²⁷.

La Commission envisagera sérieusement, en temps utile, la possibilité de publier des lignes directrices à l'intention des autorités de filtrage des États membres et des investisseurs. La conception de lignes directrices s'est révélée utile dans d'autres domaines de la réglementation et de l'application, y compris la politique de concurrence. La Commission pourrait envisager de consulter le grand public sur les lignes directrices proposées dans le domaine du filtrage des IDE.

L'augmentation régulière du nombre d'États membres disposant d'un mécanisme national de filtrage des IDE ainsi que l'augmentation attendue des IDE dans l'UE se traduiront inévitablement par une multiplication des notifications au titre du règlement. La Commission examinera attentivement les moyens de rationaliser au mieux les procédures d'utilisation des ressources de la Commission et des États membres, notamment en mettant clairement l'accent sur les opérations d'IDE les plus susceptibles de constituer un risque pour la sécurité ou l'ordre public de plusieurs États membres, ou pour des projets et programmes présentant un intérêt pour l'Union. La Commission examinera notamment la manière dont, dans le cadre du règlement actuel, les transactions d'IDE relevant de plusieurs juridictions peuvent être traitées au mieux, y compris via l'éventuel alignement des notifications de deux États membres ou plus.

Il est trop tôt pour envisager de futures modifications du règlement lui-même. Toutefois, l'article 15 du règlement prévoit l'obligation pour la Commission d'évaluer *«le fonctionnement et l'efficacité du présent règlement et [de présenter] un rapport au Parlement européen et au Conseil»* au plus tard le 12 octobre 2023, et de recommander des modifications du règlement en question, si nécessaire. À la lumière des autres enseignements tirés de l'application du règlement, la Commission sera disposée à proposer des modifications si et lorsque nécessaire, comme en témoigne clairement la récente communication sur la politique commerciale (de février 2021): *«La Commission poursuivra la mise en œuvre du mécanisme de coopération avec les autorités des États membres afin de protéger la sécurité et l'ordre public contre les investissements directs étrangers qui présentent des risques et réfléchira au renforcement du mécanisme de coopération établi par le règlement sur le filtrage des IDE.»*

Cette communication souligne non seulement nettement l'intention de la Commission de poursuivre la mise en œuvre du règlement sur le filtrage des IDE avec les États membres et d'envisager un renforcement du dispositif de coopération, mais également l'objectif stratégique fondamental du règlement sur le filtrage des IDE, à savoir de contribuer à la sauvegarde de la sécurité collective et de l'ordre public des vingt-sept États membres et de l'Union. Le règlement sur le filtrage des IDE et le dispositif de coopération constituent des outils essentiels pour accroître la résilience de l'UE. Si l'Union reste ouverte aux IDE, comme en témoignent clairement les données du chapitre 3, il est essentiel que tous les États membres contribuent activement et directement à la réalisation de cet objectif de sécurité commun. La Commission s'attend fermement à ce que, d'ici le prochain rapport annuel, d'autres États membres aient adopté et

²⁷ L'étude a pour objectifs spécifiques les points suivants: i) présenter un aperçu de la législation en vigueur dans les États membres qui disposent actuellement d'un mécanisme de filtrage; ii) réexaminer la manière dont les législations nationales et le règlement sur le filtrage des IDE régissent l'interaction entre les autorités nationales, d'une part, et entre les autorités nationales et la Commission, d'autre part, dans le cadre du dispositif de coopération mis en place par le règlement sur le filtrage des IDE; iii) recenser tout problème significatif dans le système actuel des législations nationales et dans le règlement sur le filtrage des IDE qui risquerait d'aboutir à des résultats moins efficaces et/ou moins efficaces à la lumière des objectifs stratégiques du règlement sur le filtrage des IDE; iv) maintenir la charge administrative des investisseurs et des autres parties prenantes à un niveau proportionné aux objectifs stratégiques et aux préoccupations en matière de sécurité ou d'ordre public.

renforcé leur législation nationale sur le filtrage des IDE et les mécanismes liés aux investissements étrangers potentiellement risqués provenant de pays tiers et qu'il ne s'agisse que d'une question de temps avant que les vingt-sept États membres ne disposent d'une telle législation et de tels mécanismes.