

Bruxelles, le 13.9.2017
COM(2017) 494 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS**

Accueillir les investissements directs étrangers tout en protégeant les intérêts essentiels

1. Introduction

Le 10 mai 2017, la Commission européenne a publié un document de réflexion sur la maîtrise de la mondialisation¹, ouvrant un débat sur la manière de façonner la mondialisation afin qu'elle profite à tous. Ce document soulignait l'attachement indéfectible de l'Union européenne (UE) à la mise en place, par la coopération internationale, d'un ordre commercial mondial ouvert, durable, équitable et fondé sur des règles. Toutefois, l'UE n'hésiterait pas à intervenir pour protéger ses citoyens et son industrie si des entreprises ou des pays étrangers s'adonnaient à des pratiques déloyales ou suscitaient des craintes pour la sécurité et l'ordre public.

Ces principes s'appliquent pleinement aux investissements directs étrangers provenant de pays tiers, qui font partie de la politique commerciale commune de l'UE. Les investissements directs étrangers constituent une importante source de croissance, d'emplois et d'innovation. Ils ont apporté des bienfaits considérables aussi bien à l'UE qu'au reste du monde. C'est la raison pour laquelle l'UE souhaite conserver un environnement ouvert aux investissements. Ceci étant, le document de réflexion sur la maîtrise de la mondialisation a reconnu que l'acquisition stratégique d'entreprises européennes dotées de technologies clés par des investisseurs étrangers, en particulier des entreprises publiques, suscitait de plus en plus de préoccupations qui mettaient en cause la capacité du cadre réglementaire actuel à lutter contre ce phénomène.

Le Conseil européen a salué l'initiative de la Commission visant à maîtriser la mondialisation et, plus spécifiquement, à analyser les investissements réalisés par des pays tiers dans des secteurs stratégiques². Le Parlement européen a quant à lui invité la Commission «à procéder à une vérification, conjointement aux États membres, des [investissements directs étrangers] effectués par des pays tiers dans les industries stratégiques, les infrastructures et les futures technologies clés de l'Union, ou dans d'autres actifs importants pour la sécurité et la protection de l'accès à celles-ci»³.

En raison de l'incidence potentielle des acquisitions transfrontières sur la sécurité et l'ordre public, presque la moitié des États membres de l'UE ont actuellement recours à des mécanismes de filtrage des investissements directs étrangers et se réservent le droit de limiter les investissements qui représentent une menace pour leurs intérêts essentiels. Toutefois, malgré la dimension clairement européenne des investissements directs étrangers, il n'existe aucune coopération systématique entre les États membres ni aucune approche de ces questions à l'échelle de l'UE.

La présente communication propose donc de nouvelles mesures concrètes pour que les États membres et, lorsqu'il y a lieu, la Commission procèdent au filtrage de certains

¹ COM(2017) 240 du 10 mai 2017, Document de réflexion sur la maîtrise de la mondialisation.

² Conclusions du Conseil européen de juin 2017.

³ Résolution du Parlement européen du 5 juillet 2017 sur l'élaboration d'une stratégie industrielle ambitieuse de l'Union européenne en tant que priorité stratégique pour la croissance, l'emploi et l'innovation en Europe. De plus, une proposition d'acte de l'Union sur le filtrage des investissements étrangers dans les secteurs stratégiques est actuellement examinée par la commission «Commerce international» du Parlement européen (Parlement européen 2014-2019, B[8-0000/2017] du 20.3.2017).

investissements directs étrangers dans l'UE⁴. Elle accompagne une proposition de règlement établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers provenant de pays tiers au regard du risque d'atteinte à la sécurité et à l'ordre public dans l'UE, assorti d'un mécanisme de coopération entre les États membres et d'un cadre permettant un filtrage au niveau de l'UE.

2. L'UE est ouverte aux investissements étrangers...

L'UE compte l'un des régimes d'investissement les plus ouverts au monde.⁵ L'ouverture aux investissements étrangers est consacrée par les traités de l'UE⁶. L'UE est la principale source et la principale destination des investissements directs étrangers dans le monde. À la fin de 2015, le stock des investissements directs étrangers entrant dans l'UE s'élevait à plus de 5 700 milliards d'EUR, alors qu'il n'était que de 5 100 milliards d'EUR aux États-Unis et de 1 100 milliards d'EUR en Chine. Au même moment, les investissements directs étrangers détenus par des investisseurs de l'UE dans des pays tiers s'élevaient à 6 900 milliards d'EUR⁷.

Les flux d'investissements directs étrangers qui entrent dans l'UE se sont redressés par rapport aux niveaux plus faibles observés pendant la crise financière et au sortir de celle-ci, en particulier entre 2008 et 2010. En 2015, les investissements directs étrangers entrants se sont élevés à presque 470 milliards d'EUR, soit plus que le niveau le plus élevé atteint avant la crise, enregistré en 2007⁸. Ce redressement a été porté par une augmentation du nombre et de la valeur des fusions et des acquisitions transfrontières internationales, qui continuent de représenter l'essentiel des flux d'investissements directs étrangers entrants.

Simultanément, de nouvelles tendances se font jour en matière d'investissement, **certaines économies émergentes jouant un rôle croissant en tant que fournisseurs d'investissements directs étrangers**. Les États-Unis restent, de loin, le principal investisseur étranger dans l'UE, mais leur part du stock des investissements directs étrangers dans l'Union est tombée de 51,3 % en 1995 à 41,4 % en 2015. La part du Japon a elle aussi reculé, passant au cours de la même période de 7,7 % à moins de 3 %. Au même moment, les parts du Brésil et de la Chine ont considérablement augmenté, passant de 0,2 % et 0,3 % respectivement en 1995 à 2,2 % et 2 % en 2015⁹, ce qui fait de ces pays les cinquième et sixième plus grands investisseurs étrangers dans l'UE (voir les graphiques ci-dessous).

Graphique 1: stock des investissements directs étrangers, entrants et sortants, de l'UE, ventilés par partenaire international (fin 2015)

⁴ La présente communication ne concerne que les investissements directs étrangers provenant de pays non membres de l'UE et ne couvre pas les investissements de portefeuille.

⁵ Voir, par exemple, l'indice de restrictivité de la réglementation de l'IDE, produit par l'OCDE:

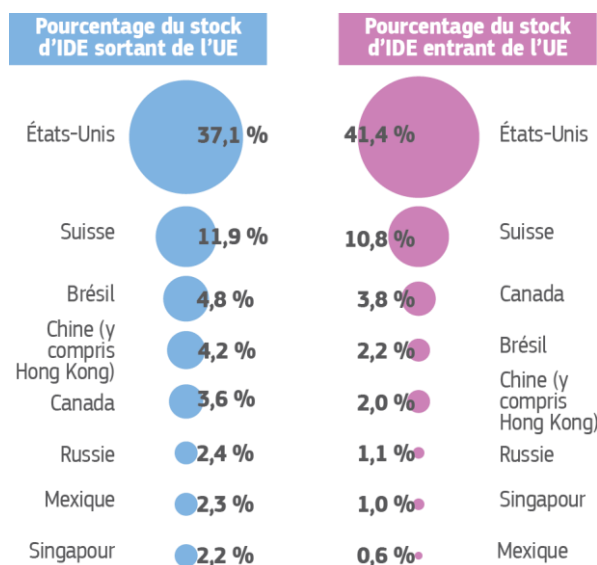
<http://www.oecd.org/fr/investissement/fdiindex.htm>.

⁶ Articles 63 et 206 du TFUE.

⁷ Eurostat.

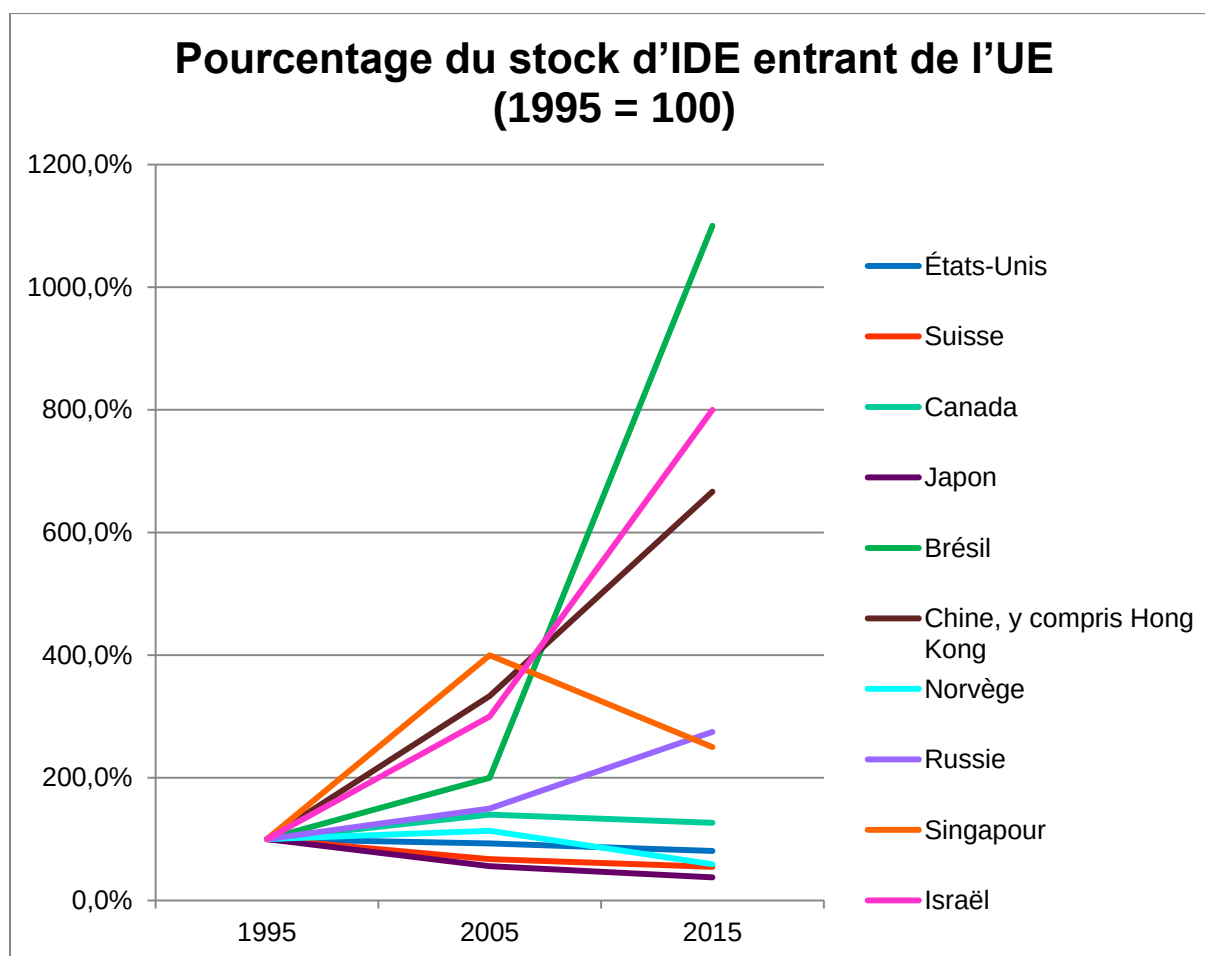
⁸ Eurostat.

⁹ Eurostat.



Source: Eurostat.

Graphique 2: évolution de la part des dix plus grands investisseurs dans le stock des investissements directs étrangers entrants de l'Union¹⁰



Source: Eurostat

¹⁰ Les données ne tiennent pas compte des investissements réalisés par l'intermédiaire d'entités ad hoc.

L'UE est ouverte aux investissements étrangers en raison des bienfaits considérables qu'ils apportent à notre économie et à notre société dans son ensemble. Les investissements directs étrangers constituent une source de croissance et d'emplois. Ils lient les entreprises de l'UE aux chaînes de valeur mondiales qui sont le moteur de l'économie moderne. Ils stimulent la productivité et rendent nos entreprises plus compétitives en améliorant l'allocation des ressources, en apportant des capitaux, des technologies et de l'expertise, en renforçant la concurrence, en stimulant l'innovation et en ouvrant de nouveaux marchés aux exportations de l'UE. En outre, ils soutiennent les objectifs du plan d'investissement pour l'Europe, ainsi que d'autres projets et programmes de l'UE. Les investissements directs étrangers sortants génèrent des bienfaits similaires à ceux des investissements entrants, notamment pour la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Pour toutes ces raisons, l'UE continuera de soutenir la libéralisation et la protection des investissements dans le monde entier.

Bien que seulement 0,4 % des entreprises de l'UE soient contrôlées par des investisseurs de pays non membres de l'UE, ces entreprises sont en moyenne bien plus grandes que les entreprises détenues par les investisseurs de l'UE. En conséquence, elles représentent environ 13 % du chiffre d'affaires total, 11 % de la valeur ajoutée et 6 % de l'emploi total dans l'UE¹¹.

3. ...mais, à mesure que les schémas des investissements étrangers évoluent, il devient nécessaire de garantir la sécurité et l'ordre public

L'ouverture de l'UE en matière d'investissements ne changera pas. Elle doit toutefois s'accompagner de politiques fortes et appropriées pour, premièrement, ouvrir les marchés des pays tiers aux entreprises de l'UE, veiller à ce que tout le monde applique les mêmes règles et protéger les investissements de l'UE dans les pays tiers et, deuxièmement, protéger les actifs de l'UE contre des prises de contrôle d'entreprises qui pourraient être préjudiciables aux intérêts essentiels de l'UE ou de ses États membres.

Les investisseurs étrangers axent de plus en plus leurs efforts sur la recherche de nouveaux marchés et d'actifs stratégiques et **les entreprises publiques jouent un rôle croissant dans l'économie mondiale**¹². Dans certaines économies, les entreprises publiques réalisent une part importante des investissements directs étrangers sortants, parfois dans le cadre d'une stratégie déclarée des pouvoirs publics¹³. En plus des prises de participation directes d'un État dans une entreprise, nous sommes confrontés à des situations dans lesquelles certaines entreprises sont directement ou indirectement influencées de diverses manières par un État ou dans lesquelles un État facilite le rachat d'entreprises étrangères par ses entreprises nationales, notamment en permettant l'accès à des financements à des taux inférieurs à ceux du marché.

Dans ce contexte, il existe un risque que, dans des cas particuliers, **des investisseurs étrangers puissent chercher à acquérir le contrôle d'entreprises européennes dont les activités sont liées à des technologies, à des infrastructures ou à des intrants d'importance stratégique ou donnent accès à des informations sensibles, ou à acquérir de l'influence au sein de telles entreprises.** Ce risque se pose en particulier, mais pas uniquement, lorsque des investisseurs étrangers sont détenus ou contrôlés par un État, y compris à travers leur financement ou d'autres moyens d'influence. De telles acquisitions

¹¹ Eurostat.

¹² CNUCED, World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy.

¹³ Idem.

peuvent permettre à l'État en question d'utiliser ces actifs au détriment non seulement de l'avance technologique de l'UE, mais également de la sécurité et de l'ordre public de cette dernière.

Plusieurs des principaux partenaires internationaux de l'UE ont mis en place et appliquent des mécanismes de filtrage des investissements directs étrangers afin de prévenir ce type de risques. Il s'agit notamment de l'Australie, du Canada, de la Chine, de l'Inde, du Japon et des États-Unis.

Exemples de filtrage des investissements directs étrangers

États-Unis

Depuis 1975, le comité des investissements étrangers aux États-Unis (CFIUS) surveille et procède au filtrage des opérations qui pourraient aboutir à la prise de contrôle d'une entreprise américaine par un citoyen étranger afin de déterminer l'effet de ces opérations sur la sécurité nationale. Le CFIUS, organisme interagences, est habilité à examiner formellement les investissements directs étrangers et la loi sur les investissements étrangers et la sécurité nationale (Foreign Investment and National Security Act) de 2007 impose de son côté un contrôle plus approfondi des opérations contrôlées par des gouvernements étrangers. Entre 2009 et 2014, le CFIUS a reçu 627 avis de projets d'acquisition d'entreprises américaines par des sociétés étrangères et en a formellement examiné près de 40 %: sur les 244 projets analysés, 47 (soit environ 7 %) ont été retirés par les entreprises concernées au cours de la période d'enquête et un a été annulé par décision présidentielle à l'issue de l'enquête menée par le CFIUS.

Source: www.treasury.gov/resource-center/international/Pages/Committee-on-Foreign-Investment-in-US.aspx

Australie

En vertu de la loi australienne sur les acquisitions et les rachats par des étrangers (Foreign Acquisitions and Take-Over Act) de 1975, certains projets d'investissements étrangers doivent être notifiés et autorisés (par un avis de non-objection) avant de pouvoir être réalisés. Le filtrage, effectué par le Treasurer (ministre chargé des dépenses publiques) assisté du comité d'examen des investissements étrangers (Foreign Investment Review Board), se fonde sur le critère de l'intérêt national. Parmi les secteurs définis comme sensibles dans ce contexte figurent les médias, les télécommunications, les transports, les industries liées à la défense et l'extraction d'uranium et de plutonium, ainsi que les installations nucléaires. Les exigences de notification varient en fonction, entre autres, du secteur, du type et de la valeur de l'acquisition, des accords de libre-échange et du statut (privé ou public) de l'investisseur.

Source: firb.gov.au.

4. La politique de commerce et d'investissement de l'UE, au service d'un environnement d'investissement ouvert et équitable

De nombreux pays maintiennent encore des obstacles importants aux investissements étrangers et n'offrent pas de conditions d'investissement comparables aux opérateurs de l'Union. Bien que la libéralisation des investissements ait progressé, le nombre de nouvelles mesures restrictives est récemment reparti à la hausse¹⁴.

¹⁴ COM(2017) 338 final, RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL sur les obstacles au commerce et à l'investissement, 1^{er} janvier 2016 - 31 décembre 2016.

La mise en place de conditions de concurrence égales avec les pays tiers en ce qui concerne les conditions d'investissement est primordiale. **La politique de commerce et d'investissement de l'UE¹⁵ est l'instrument le plus approprié pour garantir que les pays tiers offrent un niveau d'ouverture aux investissements étrangers équivalent à celui qu'offre l'UE** et pour promouvoir l'instauration de conditions permettant aux opérateurs de l'Union de lutter à armes égales.

L'UE s'efforce de conclure des **accords bilatéraux ou régionaux qui comportent des règles contraignantes et des engagements concernant les investissements étrangers**, notamment les investissements directs étrangers, avec un large éventail de partenaires¹⁶. Ces accords garantissent en particulier que les investisseurs de l'UE bénéficient d'un cadre juridique plus clair et d'un meilleur accès aux marchés étrangers. De plus, la Commission cherche à inclure des dispositions permettant de protéger la propriété intellectuelle, d'accroître la transparence, de limiter l'octroi de subventions ayant des effets de distorsion particulièrement importants sur les échanges et de discipliner le comportement des entreprises publiques. Les principales avancées vers l'instauration d'un environnement plus ouvert, plus équitable et davantage fondé sur des règles pour le commerce et l'investissement sont exposées dans la communication de la Commission intitulée «Une politique commerciale moderne pour maîtriser la mondialisation» et dans le rapport intitulé «Le commerce pour tous», qui traite de la mise en œuvre de la stratégie commerciale de l'UE, lesquels ont été adoptés parallèlement à la présente communication.

Dans ce contexte aussi, l'UE attache la plus grande importance à la **coopération multilatérale et à l'élaboration de règles**. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'Organisation mondiale du commerce contient des règles détaillées sur l'établissement des prestataires de services étrangers, couvrant l'accès au marché ainsi que des engagements concernant la non-discrimination, et des règles sur la libéralisation des mouvements de capitaux sont prévues dans le Code de la libération des mouvements de capitaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Il importe de noter que les accords de commerce et d'investissement internationaux conclus par l'UE et ses États membres prévoient **des exceptions aux engagements concernant le traitement national et l'accès au marché autorisant les signataires à prendre des mesures pour protéger les intérêts en matière de sécurité ou l'ordre public**, pour autant que ces mesures ne constituent pas une discrimination arbitraire ou injustifiée ou une restriction déguisée des échanges.

En 2016, le G20 a adopté des principes directeurs pour l'élaboration des politiques d'investissement au niveau mondial¹⁷, qui appellent à instaurer des conditions ouvertes, non discriminatoires, transparentes et prévisibles pour l'investissement. En 2017, les membres du G20 ont à nouveau souligné l'importance de cadres de commerce et d'investissement réciproques et rappelé leur engagement à œuvrer à l'instauration de règles du jeu équitables.

¹⁵ Communication COM(2015) 497 du 14 octobre 2015, Le commerce pour tous - Vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable.

¹⁶ Des accords de libre-échange, qui en sont à divers stades d'avancement, sont en cours de négociation avec l'Australie, le Canada, le Chili, l'Inde, l'Indonésie, le Japon, le Maroc, le Mercosur, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, les Philippines, Singapour, la Turquie et le Viêt Nam. L'UE négocie également des accords d'investissement autonomes avec la Chine et le Myanmar/la Birmanie.

¹⁷ Déclaration faite à la réunion des ministres du commerce du G20, annexe III, 9-10 juillet 2016, Shanghai.

L'UE poursuivra ses efforts au niveau bilatéral et multilatéral pour veiller à ce que les pays tiers offrent un niveau d'ouverture aux investissements étrangers équivalent à celui qu'offre l'UE et maintiennent des conditions permettant aux opérateurs de l'Union de lutter à armes égales. L'UE soutient également les discussions menées au sein de l'Organisation mondiale du commerce concernant la facilitation des investissements.

5. Filtrage des investissements directs étrangers

5.1. Mécanismes de filtrage en vigueur dans les États membres de l'UE

Près de la moitié des États membres de l'UE disposent de mécanismes de filtrage des investissements directs étrangers. C'est le cas de l'Autriche, du Danemark, de l'Allemagne, de la Finlande, de la France, de la Lettonie, de la Lituanie, de l'Italie, de la Pologne, du Portugal, de l'Espagne et du Royaume-Uni.

Les États membres ont une vision différente de la portée et de la nature précises de leurs procédures de filtrage.

Pour ce qui est de leur portée, la plupart des mécanismes de filtrage existants s'appliquent aux investissements provenant tant de l'intérieur que de l'extérieur de l'UE, tandis que certains d'entre eux s'appliquent uniquement aux investissements des pays tiers, mais peuvent comporter des dispositions anticontournement pour prévenir les abus. Certains mécanismes de filtrage concernent les investissements réalisés dans des secteurs particuliers jugés stratégiques (par exemple, l'énergie, les télécommunications, les transports), tandis que d'autres ne se limitent pas à des secteurs spécifiques. Les investissements soumis aux mécanismes de filtrage sont généralement choisis sur la base de critères qualitatifs (par exemple, la prise de contrôle de l'entreprise cible) et/ou de seuils quantitatifs (par exemple, le pourcentage d'actions ou de droits de vote). Pour ce qui est des motifs justifiant le filtrage, certains mécanismes se limitent à la protection de l'intérêt essentiel de la sécurité nationale, en particulier la production ou le commerce d'armes, de munitions, d'équipements militaires, de matériel de guerre, etc. La plupart vont toutefois au-delà du secteur de la défense et sont principalement motivés par la protection de la sécurité publique ou de l'ordre public.

En ce qui concerne la nature des procédures de filtrage, on distingue deux grands types de mécanismes: ceux qui imposent aux investisseurs de notifier un investissement concerné avant sa réalisation et qui incluent un système d'autorisation préalable et ceux qui prévoient un contrôle ex post des investissements déjà réalisés, avec la possibilité pour les investisseurs de soumettre volontairement leur investissement à une procédure de filtrage avant sa finalisation.

Les mécanismes nationaux de filtrage constituent une restriction à la libre circulation des capitaux ou à la liberté d'établissement, en particulier pour les investissements à l'intérieur de l'UE¹⁸. Le traité autorise toutefois les États membres à prendre des mesures limitant ces libertés pour autant que celles-ci ne comportent pas de discrimination fondée sur la nationalité, puissent être justifiées en particulier par des motifs de sécurité publique ou d'ordre public ou par d'autres raisons impérieuses d'intérêt général définies par la Cour de justice et soient conformes aux principes de proportionnalité et de sécurité juridique.

¹⁸ Articles 63 et 49 du TFUE.

5.2. Politiques et instruments existants applicables au niveau de l'UE

Un certain nombre de politiques de l'UE contribuent à garantir les bienfaits des investissements étrangers tout en limitant les risques qui y sont associés.

Avant toute chose, **tous les investisseurs étrangers investissant dans l'UE sont absolument tenus de se conformer aux législations applicables des États membres et de l'UE**, notamment aux **règles de concurrence de l'UE**, qui régissent le contrôle des concentrations et des acquisitions. Lorsqu'un investissement proposé, quelle que soit sa source ou son origine, relève du règlement de l'UE sur les concentrations¹⁹, il ne peut être réalisé sans avoir été soumis à l'examen et à l'autorisation préalables de la Commission européenne. Une telle procédure vise à empêcher les concentrations qui entraveraient de manière significative l'exercice d'une concurrence effective au sein du marché intérieur. L'examen de la compatibilité d'une concentration notifiée, fondé sur le règlement de l'UE sur les concentrations, se concentre uniquement sur les aspects de concurrence, sans prendre en compte les problèmes de sécurité ou d'ordre public.

D'autres règles applicables sont consacrées dans la **législation de l'UE relative à la sécurité des infrastructures et des services essentiels**. Dans certains cas, ces règles traitent des effets des prises de participation étrangères. On peut mentionner les exemples suivants:

- **un certain nombre d'actifs ont été jugés essentiels au niveau européen:** Galileo, Copernicus, Eurocontrol, les réseaux européens de distribution de l'électricité et du gaz²⁰. Il convient d'accorder une attention particulière à la sécurité, à l'intégrité et à la propriété de ces infrastructures et à la nécessité de garantir leur exploitation en service continu. En outre, la législation de l'UE en matière de cybersécurité²¹ établit une liste de secteurs fournissant des services essentiels et dans lesquels il convient de protéger les opérateurs contre les cyber-attaques²²;
- certains actes législatifs de l'UE **traitent directement les effets des prises de participation étrangères**. Il existe déjà une législation concernant la prise de contrôle de certains actifs européens par des entités étrangères pour certains cas très spécifiques, notamment lorsque l'UE définit des critères d'autorisation d'opérateurs fondés entre autres sur la nationalité des actionnaires. Par exemple, un transporteur aérien ne peut obtenir une licence d'exploitation dans l'UE que si au moins 50 % de ses actions sont détenues par des personnes établies hors de l'UE, sauf s'il existe un accord avec son pays d'origine²³. De même, en vertu des règles de l'UE en matière d'énergie, un gestionnaire de réseau de transport de gaz ou d'électricité qui est contrôlé par un pays tiers ne peut opérer dans l'UE que s'il a été démontré au cours du processus de certification qu'il ne mettra pas en péril la sécurité de

¹⁹ Règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises (JO L 24 du 29.1.2004, p. 1).

²⁰ Document de travail des services de la Commission - (2013)318.

²¹ Directive (UE) 2016/1148 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2016 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de sécurité des réseaux et des systèmes d'information dans l'Union.

²² Ces secteurs sont l'énergie, les transports, les infrastructures des marchés bancaires et financiers, la santé, la distribution d'eau potable, ainsi que les infrastructures numériques et les prestataires de services.

²³ Règlement (CE) n° 1008/2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté.

l'approvisionnement énergétique de l'État membre dans lequel il opérera ou de l'Union²⁴. Les règles de l'UE relatives à l'octroi et à l'exercice des autorisations de prospector, d'exploiter et d'extraire des hydrocarbures²⁵, qui autorisent les États membres à refuser, pour des raisons de sécurité nationale, l'accès à ces activités et leur exercice à une entité qui est effectivement contrôlée par des pays tiers ou des ressortissants de pays tiers, constituent un autre exemple;

- la stratégie européenne pour la sécurité énergétique²⁶ adoptée par la Commission en 2014 prévoyait l'ouverture d'un **débat plus vaste sur le contrôle des infrastructures stratégiques du secteur de l'énergie par des entités extérieures à l'UE**, notamment des entreprises publiques, des banques nationales ou des fonds souverains issus de grands pays fournisseurs tentant de pénétrer sur le marché de l'UE et risquant d'entraver la diversification de l'approvisionnement et le développement du réseau et des infrastructures de l'UE. Dans un premier temps, la Commission a présenté des propositions législatives concernant la sécurité d'approvisionnement en gaz et en électricité qui imposeraient aux États membres d'évaluer les risques posés par la prise de contrôle ou l'acquisition d'infrastructures gazières et électriques par des entités étrangères et d'adopter les mesures qu'ils jugent nécessaires et qui sont soumises à l'examen de la Commission et/ou d'un groupe d'experts²⁷.

Toutefois, en dépit de ces initiatives sectorielles, il n'existe à ce stade aucun cadre juridique européen global pour traiter les risques que certains investissements directs étrangers de pays tiers sont susceptibles d'engendrer pour la sécurité et l'ordre public.

6. Vers un cadre de l'UE pour un filtrage des investissements directs étrangers au regard du risque d'atteinte à la sécurité ou à l'ordre public

6.1. La nécessité d'une action

La Commission reconnaît pleinement la nécessité de préserver la souplesse dont les États membres ont besoin pour procéder au filtrage des investissements directs étrangers, compte tenu des intérêts légitimes qui leur sont propres et de la spécificité des situations et des circonstances nationales. Dans le même temps, la dimension européenne des investissements directs étrangers est évidente, raison pour laquelle ceux-ci relèvent de la politique commerciale commune de l'UE²⁸. Au sein du marché intérieur, les entreprises de l'UE profitent de plus en plus de la liberté d'établissement et de prestation de services, ainsi que de la libre circulation des biens et des capitaux, étendant leurs activités et leurs chaînes de distribution dans plusieurs États membres plutôt que d'exercer leurs activités dans un seul État. Les investisseurs des pays tiers souhaitent également tirer parti du marché intérieur en

²⁴ Directive 2009/73 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et directive 2009/72 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité.

²⁵ Directive 94/22/CE du 30 mai 1994 sur les conditions d'octroi et d'exercice des autorisations de prospector, d'exploiter et d'extraire des hydrocarbures.

²⁶ COM(2014) 330.

²⁷ Le nouveau règlement abrogeant le règlement (UE) n° 994/2010 est en cours d'adoption et devrait entrer en vigueur à l'automne 2017. Pour l'électricité, COM(2016) 862 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la préparation aux risques dans le secteur de l'électricité et abrogeant la directive 2005/89/CE.

²⁸ Article 207 du TFUE.

investissant dans des entreprises de l'UE, ce qui leur permet de réaliser des économies d'échelle considérables et d'accéder au marché intérieur. Par ailleurs, un investissement direct étranger réalisé dans un État membre peut avoir des implications pour la sécurité ou l'ordre public d'un autre État membre ou de l'UE dans son ensemble. De tels effets transfrontières ne peuvent pas toujours être pris en compte et examinés dans leur pleine mesure dans le cadre de mécanismes nationaux. En outre, il y a lieu de mettre en place un cadre qui protège les actifs revêtant une dimension européenne significative eu égard à leurs liens avec des programmes ou des projets d'intérêt européen tels que, par exemple, le système européen de navigation par satellite (Galileo).

La Commission considère qu'**une coopération plus étroite et une meilleure coordination entre les États membres sont essentielles** pour faire face à l'évolution de l'environnement d'investissement et renforcer les synergies entre les prérogatives de l'UE et celles des États membres. **La Commission suggère donc l'adoption de nouvelles mesures concernant les investissements de pays tiers susceptibles de poser des problèmes en matière de sécurité et d'ordre public.**

Dans ce contexte, les **objectifs spécifiques** à atteindre sont les suivants:

- prévoir un cadre cohérent permettant de procéder au filtrage des investissements directs étrangers dans l'UE au regard du risque d'atteinte à la sécurité ou à l'ordre public, sans empiéter sur les prérogatives nationales des États membres;
- favoriser une coopération étroite et systématique entre les États membres, d'une part, et entre ces derniers et la Commission, d'autre part, pour le filtrage de certains investissements directs étrangers lorsque ceux-ci risquent de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public, y compris par un échange d'informations renforcé;
- accroître la transparence des investissements directs étrangers susceptibles d'avoir des effets sur la sécurité ou l'ordre public;
- traiter efficacement les cas d'investissements directs étrangers risquant de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public dans le contexte de projets ou de programmes d'intérêt européen;
- empêcher le contournement des mécanismes nationaux de filtrage des investissements directs étrangers.

Une telle action sera menée dans le plein respect des obligations découlant des traités de l'UE et des accords et arrangements internationaux auxquels l'UE et les États membres sont parties. À cet égard, lorsque l'UE ou les États membres ont contracté des engagements internationaux relatifs aux investissements, la portée de l'action est déjà encadrée par les exceptions correspondantes en matière de sécurité et d'ordre public.

En outre, la Commission propose des mesures qui sont proportionnées et transparentes, tout en réduisant autant que possible la charge administrative pesant sur les pouvoirs publics et les investisseurs. Les mesures proposées garantissent également pour les différents pays tiers un régime d'investissement fondé sur des règles, prévisible et non discriminatoire, en conformité avec les principes énoncés dans la jurisprudence pertinente de la Cour de justice de l'Union européenne²⁹.

²⁹ En particulier les arrêts dans l'affaire C-483/99 Commission/France, l'affaire C-463/00 Commission/Espagne, l'affaire C-326/07 Commission/Italie, l'affaire C-212/09 Commission/Portugal, et l'affaire C-244/11 Commission/Grèce.

6.2. Mesures proposées

a. Proposition de règlement

Parallèlement à la présente communication, la Commission, tenant compte de ce qui précède et agissant sur la base de l'article 207 du TFUE, soumet une **proposition de règlement établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne**.

Cette proposition établit un **cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'UE au regard du risque d'atteinte à la sécurité et à l'ordre public**, tout en fournissant une liste non exhaustive de facteurs pouvant être pris en compte pour déterminer si les investissements directs étrangers peuvent avoir des effets sur la sécurité ou l'ordre public. Elle établit les éléments essentiels du cadre procédural relatif au filtrage de tels investissements directs étrangers par les États membres, y compris les obligations en matière de transparence et l'obligation de garantir des possibilités de recours adéquates pour les décisions adoptées dans le cadre de ces mécanismes de filtrage. La proposition maintient, par ailleurs, la souplesse dont les États membres ont besoin pour procéder au filtrage des investissements directs étrangers, ce qui leur permet de s'adapter aux changements de circonstances et à la spécificité de leur contexte national.

Le projet de règlement établit également un mécanisme de coopération entre États membres, notamment pour les cas dans lesquels les investissements directs étrangers réalisés dans un ou plusieurs États membres risquent de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public d'un autre État membre.

Enfin, le projet de règlement dote la Commission des moyens de procéder au filtrage des investissements directs étrangers susceptibles d'avoir des répercussions sur des projets ou des programmes d'intérêt européen eu égard au risque d'atteinte à la sécurité ou à l'ordre public. Le règlement proposé énonce les critères permettant de recenser de tels projets ou programmes, parmi lesquels on peut citer en exemple Horizon 2020, Galileo et le système européen de navigation par recouvrement géostationnaire (EGNOS), Copernicus, les réseaux transeuropéens de transport (RTE-T) et d'énergie (RTE-E) et de télécommunications.

b. Mesures complémentaires

Parallèlement à l'adoption de la proposition de règlement établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne, qui est soumise à la procédure législative ordinaire, la Commission **prendra sans attendre les mesures suivantes**:

1. elle procédera, d'ici la fin de 2018, à une **nouvelle analyse approfondie des flux d'investissements directs étrangers dans l'UE**, en particulier dans les secteurs (par exemple, énergie, espace, transports) ou les actifs (technologies et ressources liées à des secteurs stratégiques, infrastructures essentielles de divers secteurs, données sensibles) stratégiques, qui sont susceptibles de poser problème sur les plans de la sécurité, de l'ordre public et/ou du contrôle des actifs essentiels, en particulier lorsque l'investisseur est détenu ou contrôlé par un pays tiers ou bénéficie de subventions publiques importantes. Cette mesure impliquera notamment, en coopération avec les États membres, de collecter des données au niveau de détail le plus précis, d'analyser des tendances et de réaliser une analyse d'impact, notamment à l'aide d'études de cas. Elle inclura au besoin une étude supplémentaire permettant de recenser les actifs essentiels. Le rôle joué par les aides d'État en facilitant les acquisitions sera également analysé;

2. elle mettra sur pied un **groupe de coordination** consacré aux investissements directs étrangers entrants, y compris toutes les questions relevant du règlement proposé. Ce groupe sera présidé par la Commission et composé de représentants des États membres. Il pourrait s'acquitter en particulier des tâches suivantes:

- définir les secteurs et les actifs ayant des implications stratégiques sur les plans de la sécurité, de l'ordre public et/ou du contrôle des actifs essentiels aux niveaux national, transfrontière (par exemple, les actifs situés dans un État membre qui peuvent avoir des implications stratégiques pour un autre État membre) ou de l'UE (sur la base de la liste de projets ou de programmes d'intérêt européen);
- échanger des informations et des analyses sur les investissements directs étrangers, y compris les motivations des investissements, leur origine géographique et leurs sources de financement (public ou privé);
- examiner les questions d'intérêt commun, y compris les aspects relatifs à la création de conditions de concurrence égales, tels que les subventions et autres pratiques de pays tiers facilitant des acquisitions stratégiques, et les raisons empêchant les investisseurs européens d'acquérir et de conserver des technologies et des ressources européennes essentielles;
- partager les bonnes pratiques et les enseignements tirés au sein des États membres en ce qui concerne le filtrage des investissements directs étrangers;
- examiner les possibilités de coopération avec les pays tiers ayant des intérêts et des problèmes communs pour ce qui est de l'incidence des investissements directs étrangers sur la sécurité et l'ordre public;
- promouvoir la convergence dans les politiques menées, tout en respectant le choix des États membres, réalisé en toute autonomie, de procéder ou non au filtrage des investissements directs étrangers;
- approfondir la réflexion sur les moyens de protéger les actifs stratégiques européens, y compris au moyen d'un mécanisme de filtrage européen;
- examiner toute question liée à l'application du règlement proposé lorsque celui-ci sera entré en vigueur.

7. Conclusion

La Commission demeure convaincue des bienfaits des investissements directs étrangers et de la contribution déterminante que ceux-ci ont apporté à l'élévation des niveaux de croissance et à la création d'emplois de qualité dans l'UE. Elle considère également qu'un environnement d'investissement ouvert contribue au développement durable partout dans le monde. L'UE reste donc le plus fervent défenseur et partisan d'un environnement d'investissement international ouvert et fondé sur des règles. Au moyen de sa politique de commerce et d'investissement, elle continuera d'insister pour que les pays tiers offrent un niveau d'ouverture aux investissements étrangers équivalent à celui qu'offre l'UE et maintiennent des conditions permettant aux opérateurs de l'Union de lutter à armes égales.

Toutefois, il apparaît également clairement que l'UE et ses États membres doivent être en mesure d'agir rapidement et de manière résolue lorsque des investissements directs étrangers peuvent porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public. C'est la raison pour laquelle la Commission présente une proposition législative parallèlement à la présente communication. L'évolution du contexte international appelle une action du Parlement européen et du Conseil qui permettra de garantir une procédure législative rapide.

Parallèlement à la négociation relative au règlement, la Commission accordera une attention particulière, dans le cadre existant et conformément au point 6.2.b de la présente communication, aux investissements directs étrangers susceptibles de menacer la sécurité ou l'ordre public et examinera la situation en étroite coopération avec les États membres. Les États membres sont invités à apporter une contribution active à cette coopération et aux missions du groupe de coordination que la Commission établira dans ce contexte.