

Bruxelles, le 26 janvier 2024
(OR. en)

Dossier interinstitutionnel:
2024/0017 (COD)

5882/24
ADD 3

POLCOM 32
COMER 23
FDI 7
RELEX 120
DUAL USE 16
RECH 36
ENER 42
ENV 94
CODEC 180

NOTE DE TRANSMISSION

Origine: Pour la secrétaire générale de la Commission européenne,
Madame Martine DEPREZ, directrice

Date de réception: 25 janvier 2024

Destinataire: Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de
l'Union européenne

N° doc. Cion: SWD(2024) 24 final

Objet: DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION
RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION
du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil
du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des
investissements directs étrangers dans l'Union
accompagnant le document
proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil
relatif au filtrage des investissements étrangers dans l'Union et
abrogeant le règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du
Conseil

Les délégations trouveront ci-joint le document SWD(2024) 24 final.

p.j.: SWD(2024) 24 final



Bruxelles, le 24.1.2024
SWD(2024) 24 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION

**du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019
établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union**

accompagnant le document

proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil

**relatif au filtrage des investissements étrangers dans l'Union et abrogeant le règlement
(UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil**

{COM(2024) 23 final} - {SWD(2024) 23 final}

1. Introduction

Le cadre de l'Union européenne (UE) pour le filtrage des investissements directs étrangers (IDE)¹ (ci-après le «règlement») a été adopté en 2019 et est entré en application en octobre 2020. Ce cadre répondait aux préoccupations croissantes concernant certains investisseurs étrangers qui cherchent à prendre le contrôle d'entreprises de l'UE fournissant des technologies, des infrastructures ou des intrants critiques, ou qui détiennent des informations sensibles, et dont les activités sont essentielles pour la sécurité ou l'ordre public au niveau de l'UE, c'est-à-dire pour plus d'un État membre. En raison du degré élevé d'intégration du marché unique, un investissement direct étranger (IDE) dans une entreprise de l'UE peut engendrer un risque pour la sécurité au-delà des frontières de l'État membre qui accueille cet IDE. Par conséquent, l'objectif du règlement est de contribuer à détecter et à traiter les risques en matière de sécurité qui sont liés aux IDE et qui touchent au moins deux États membres ou l'UE dans son ensemble.

Pour atteindre cet objectif, le règlement autorise les États membres à contrôler les IDE sur leur territoire pour des motifs de sécurité et d'ordre public et à prendre des mesures pour faire face à certains risques spécifiques. Le règlement a également créé un mécanisme de coopération entre la Commission européenne et les autorités de filtrage des États membres pour les différentes opérations d'IDE. Ce mécanisme permet d'échanger des informations afin que la Commission et les États membres puissent signaler les risques éventuels sur le plan de la sécurité ou de l'ordre public qu'une opération d'IDE poserait dans d'autres États membres ou pour des programmes de niveau européen, ces risques pouvant alors être évalués et atténués. L'évaluation des IDE par les autorités compétentes des États membres est ainsi facilitée, de même que l'adoption de la décision finale par l'État membre «d'accueil» d'autoriser ou non l'opération et, si l'opération est autorisée, d'y ajouter ou non certaines conditions.

2. Contexte de l'évaluation

Le présent rapport est élaboré conformément au règlement, qui impose à la Commission d'évaluer le fonctionnement et l'efficacité du règlement pour le 12 octobre 2023. L'évaluation couvre la période allant de l'entrée en vigueur du règlement² au 30 juin 2023. Elle s'appuie sur les conclusions d'un rapport établi par l'OCDE³ et sur les points de vue communiqués à la Commission par les parties ayant pris part à diverses activités de consultation organisées en vue de l'évaluation⁴. Le cas échéant, l'évaluation tient également compte des conclusions du

¹ Règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union.

² 11 avril 2019.

³ *Framework for Screening Foreign Direct Investment into the EU: Assessing effectiveness and efficiency*. Publié en novembre 2022 sur le site web de l'OCDE: <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/oecd-eu-fdi-screening-assessment.pdf>.

⁴ Ces consultations ont impliqué une consultation publique ciblée, dont le rapport de synthèse est disponible sur le site web de la Commission: https://policy.trade.ec.europa.eu/consultations/screening-foreign-direct-investments-fdi-evaluation-and-possible-revision-current-eu-framework_en#consultation-outcome

très récent rapport spécial de la Cour des comptes européenne sur le filtrage des investissements directs étrangers dans l'UE⁵.

Depuis l'adoption du règlement, la question de la sécurité et de l'ordre public n'a fait que gagner en importance. La pandémie de COVID-19, la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et d'autres tensions géopolitiques ont mis en évidence la nécessité de mieux protéger les actifs critiques de l'UE contre certains investissements. Cela a également joué un rôle dans la décision d'un grand nombre d'États membres d'adopter un mécanisme de filtrage national ou d'augmenter le nombre de secteurs soumis à un filtrage⁶. Néanmoins, une part importante des IDE dans l'UE est toujours dirigée vers des États membres qui ne disposent pas d'un mécanisme de filtrage national⁷: ainsi, des vulnérabilités subsistent, étant donné que des IDE potentiellement critiques ne sont pas détectés.

La coopération entre toutes les autorités nationales et la Commission a joué un rôle majeur dans la sensibilisation au problème, la détection, l'évaluation et le traitement d'opérations d'IDE risquées qui seraient autrement passées inaperçues⁸. Toutefois, sa mise en œuvre a posé un certain nombre de difficultés, notamment en ce qui concerne la gestion des notifications d'opérations relevant de plusieurs juridictions, c'est-à-dire des opérations impliquant la même entreprise dans plusieurs États membres. Ces difficultés sont expliquées dans la section suivante.

3. Principales constatations

Efficacité. L'évaluation a révélé que le règlement avait eu une incidence positive sur la protection de la sécurité et de l'ordre public contre les IDE risqués dans l'UE. Elle a également montré que le règlement lui-même n'avait pas eu d'effet dissuasif sur les flux d'IDE vers l'UE. Elle a toutefois débouché sur la constatation de plusieurs lacunes se traduisant par des angles morts dans le système (par exemple, le fait que certains États membres ne disposent toujours pas d'un mécanisme de filtrage ou que des investissements sous contrôle étranger au sein de l'UE ne relèvent pas du mécanisme de coopération). Cela compromet, en définitive, la capacité de la Commission et des États membres à détecter et à traiter des opérations risquées prenant potentiellement des formes très diversifiées.

Efficiace. La charge administrative liée à la mise en œuvre du règlement a été jugée raisonnable, tant par les autorités publiques des États membres que par les parties aux opérations filtrées. Toutefois, certains aspects limitent l'efficacité du mécanisme de filtrage des IDE dans l'UE. Il s'agit, par exemple, du manque d'harmonisation des calendriers des

⁵ <https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2023-27>

⁶ Lorsque la Commission a présenté sa proposition législative relative au règlement sur le filtrage des IDE en septembre 2017, seuls 14 États membres (dont le Royaume-Uni) disposaient d'un mécanisme de filtrage. En juin 2023, huit États membres supplémentaires avaient dans l'intervalle adopté un mécanisme de filtrage et deux États membres disposant uniquement de mécanismes sectoriels avaient adopté un mécanisme intersectoriel.

⁷ 22,7 % des acquisitions étrangères et 20 % des projets entièrement nouveaux se situaient dans des États membres ne disposant pas d'un mécanisme de filtrage des investissements pleinement applicable. Selon la Cour des comptes européenne, environ 42 % des stocks d'IDE se trouveraient dans ces États membres.

⁸ Au cours de la période de référence, la Commission et les autorités compétentes des États membres ont examiné plus de 1 100 opérations.

États membres, de la portée des mécanismes nationaux, du manque de prévisibilité du stade du filtrage national auquel la coopération avec l'UE est engagée et de l'absence d'une procédure de coopération efficace pour les opérations filtrées par plusieurs États membres.

Cohérence des politiques. Les exigences minimales applicables aux mécanismes de filtrage nationaux ont été jugées insuffisantes pour atteindre le niveau nécessaire de cohérence entre le règlement sur le filtrage des IDE et les mécanismes de filtrage nationaux (ainsi qu'entre les mécanismes nationaux eux-mêmes).

Valeur ajoutée. Le règlement apporte une valeur ajoutée en renforçant la protection effective de la sécurité et de l'ordre public dans l'UE au-delà de ce qui aurait été réalisé par les États membres s'ils avaient agi individuellement.

Pertinence. Si l'objectif consistant à protéger la sécurité et l'ordre public dans l'UE contre les IDE risqués reste très pertinent, voire de plus en plus pertinent, l'adéquation du système actuel est limitée par certaines lacunes relevées lors de l'évaluation.

Les principaux **enseignements tirés** sont les suivants:

1. la capacité de l'UE à détecter et à traiter les opérations à risque est compromise par l'absence, dans certains États membres, de mécanismes de filtrage permettant de contrôler les opérations avant leur achèvement, ainsi que par la divergence des mécanismes nationaux existants.
2. La définition actuelle des IDE est trop restrictive, ce qui a pour effet que le mécanisme de coopération ne couvre pas les investissements au sein de l'UE. Ainsi, les investissements réalisés par des investisseurs de pays tiers par l'intermédiaire d'une entité établie dans l'UE ne sont pas évalués dans le cadre du mécanisme de coopération, bien que les implications de telles opérations en matière de sécurité puissent être les mêmes que lorsque l'investisseur étranger investit directement depuis un pays tiers.
3. L'obligation de notifier toutes les opérations «faisant l'objet d'un filtrage» ne garantit pas que toutes les opérations à risque soient prises en considération dans l'ensemble de l'UE, étant donné que certaines opérations potentiellement risquées peuvent rester non détectées si elles ne font pas l'objet d'un filtrage formel dans l'État membre d'accueil.
4. Les différences entre les mécanismes de filtrage nationaux des États membres peuvent gravement compromettre l'efficacité et l'efficience du mécanisme de coopération et risquent de créer des obstacles sur le marché intérieur.
5. Les informations fournies au mécanisme de coopération sur les différentes opérations ne sont pas suffisantes.
6. Les délais du mécanisme de coopération sont trop courts pour permettre l'évaluation des opérations potentiellement critiques. Ils ne sont pas non plus optimaux pour une coopération efficace entre la Commission et les États membres: en effet, comme les délais sont les mêmes, la Commission pourrait ne pas avoir le temps de tenir compte

des préoccupations d'autres États membres en matière de sécurité pour effectuer sa propre évaluation.

7. Les États membres ne disposent pas d'un pouvoir suffisant pour tenir compte des intérêts ou des préoccupations des autres États membres.
8. Les États membres et la Commission ne sont formellement autorisés à recevoir aucune information sur les résultats des procédures de filtrage nationales notifiées au mécanisme de coopération, et plus précisément sur la réponse aux observations ou préoccupations adressées à l'État membre d'accueil par les autorités d'autres États membres au sujet de leur propre sécurité, ou à l'avis émis par la Commission⁹.

Sur la base de cette évaluation, et en reconnaissant que l'expression «la solidité d'une chaîne dépend de son maillon le plus faible» s'applique également à la protection contre les opérations d'IDE risquées, la Commission propose de réviser le règlement. Les principaux objectifs de cette révision sont de veiller à ce que tous les États membres disposent d'un mécanisme de filtrage permettant d'évaluer les opérations avant qu'elles ne soient achevées et de remédier aux principales lacunes du mécanisme de coopération recensées dans cette évaluation.

⁹ Il convient de noter qu'il existe une exception: les États membres doivent informer la Commission de leur décision finale lorsque la cible de l'UE participe à un projet ou programme présentant un intérêt pour l'Union et que l'État membre chargé du filtrage décide de s'écarter de l'avis.