FR 2023

27

Rapport spécial

Filtrage des investissements directs étrangers dans l'UE

Le cadre est en place, mais des limites importantes empêchent une gestion efficace des risques pour la sécurité et l'ordre public

CURIA RATIONUM
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I - IX
Introduction	01 - 18
Champ d'application et objectifs du règlement	10 - 14
Principaux acteurs et processus de filtrage des IDE dans l'UE	15 - 18
Étendue et approche de l'audit	19 - 23
Observations	24 - 57
Le cadre pour le filtrage des IDE a permis d'améliorer la coopération, mais son efficacité pâtit de ses limites	24 - 29
Un premier pas vers un filtrage des IDE et une coopération dans ce domaine, avec toutefois des limites inhérentes au cadre	26 - 28
Le règlement ne donne pas de définition précise des concepts clés et ne prévoit pas de retour d'information	29
L'absence d'évaluations de la conformité et les différences entre les mécanismes de filtrage des IDE des États membres nuisent à l'efficacité du cadre	30 - 40
La Commission ne procède à aucune évaluation permettant de garantir que les mécanismes de filtrage respectent les normes établies dans le règlement	32
Les différences marquées entre les mécanismes de filtrage des IDE d'un État membre à l'autre rendent le cadre moins efficace	33 - 35
La notification de dossiers inéligibles et le manque d'informations sur les profils de risque dans les notifications nuisent à l'efficience et à l'efficacité du cadre en place	36 - 40
Les avis de la Commission apportent une valeur ajoutée, mais ses évaluations et ses recommandations sont parfois trop peu développées	41 - 50
La Commission fournit une évaluation utile des risques, mais elle ne dispose que d'un accès limité aux données relatives aux profils des différents investisseurs	44 - 46
La probabilité et l'impact des éléments de risque ne sont pas bien évalués dans les dossiers à haut risque	47

Les recommandations de la Commission sont partiellement efficaces sur le plan de la gestion des risques détectés 48 - 50

Des outils opérationnels et des ressources appropriés sont en place, mais les rapports ne sont pas assez ciblés 51 - 57

La Commission a mis en place des outils opérationnels et des ressources appropriés pour soutenir la mise en œuvre du dispositif de coopération 52 - 56

Les rapports annuels de la Commission ne mettent pas suffisamment l'accent sur les risques détectés ni sur les approches communes pour les éviter 57

Conclusions et recommandations 58 - 66

Annexes

Annexe I – Comparaison entre les cadres de filtrage de l'UE et des États-Unis

Sigles, acronymes et abréviations

Glossaire

Réponses de la Commission

Calendrier

Équipe d'audit

Synthèse

I En 2020, l'Union européenne a mis en place un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers. Le règlement (UE) 2019/452 (ci-après le «règlement») établit un cadre pour le filtrage, par les États membres, des investissements directs étrangers ainsi qu'un dispositif de coopération entre lesdits États et la Commission européenne afin d'évaluer et, si possible, de restreindre les investissements directs étrangers susceptibles de représenter une menace pour la sécurité ou l'ordre public dans l'UE ou dans les pays qui la composent.

II Le règlement vise une approche coordonnée du filtrage des investissements directs étrangers dans les secteurs stratégiques qui sont vitaux pour la sécurité et le bon fonctionnement de l'économie européenne. En 2021, le flux entrant des investissements directs étrangers dans l'UE a atteint environ 117 milliards d'euros (soit 8 % du montant mondial). Le règlement prévoit un dispositif de coopération tenant compte de la dimension européenne des dossiers d'investissement direct étranger gérés au niveau national par la détermination de leurs effets transfrontaliers et permettant de traiter les risques pour la sécurité et l'ordre public concernant les projets et les programmes de l'UE. Il reconnaît également que certains investissements étrangers peuvent avoir des implications pour les infrastructures ou technologies critiques ou encore les informations sensibles. C'est pourquoi il vise à préserver les intérêts de l'UE dans ces domaines.

III Le principal objectif de l'audit objet du présent rapport était de déterminer si le cadre de l'UE pour le filtrage des investissements directs étrangers (y compris le dispositif de coopération) permet de gérer de manière efficiente et efficace les risques pour la sécurité et l'ordre public. Nous avons examiné à la fois la conception du cadre et sa mise en œuvre par la Commission, analysé un échantillon représentatif de dossiers notifiés par les États membres et étudiés par la Commission, et passé en revue tous les avis que celle-ci a rendus entre 2020 et 2022. Notre audit n'a couvert ni la législation ni les décisions des États membres concernant le filtrage.

IV Dans l'ensemble, nous concluons que la Commission a pris des mesures appropriées afin d'établir et de mettre en œuvre un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'UE. Il subsiste néanmoins, au niveau de l'EU-27, des limites importantes qui nuisent à l'efficacité et à l'efficience du cadre lorsqu'il s'agit de prévenir les risques pour la sécurité et l'ordre public. Six États membres ne disposent d'aucun mécanisme de filtrage. En outre, il existe des différences sur le plan du champ d'application, de la couverture en ce qui concerne la définition des secteurs critiques, et de la compréhension des concepts clés. Il en résulte de multiples zones d'ombre qui empêchent une protection efficace de l'ensemble de l'UE. Par ailleurs, la Commission devrait améliorer ses évaluations et ses recommandations.

V Plus particulièrement, sur le plan de la prévention des risques pour la sécurité et l'ordre public au niveau de l'UE, le cadre actuel n'est que partiellement adéquat. Dans une certaine mesure, la coopération a apporté aux États membres des informations sur les investissements directs étrangers en cours d'analyse et leur a permis de partager leurs inquiétudes et d'y répondre ensemble le cas échéant. Cela étant, de par sa conception même, le règlement est davantage un cadre d'habilitation qu'un moyen d'harmonisation, ce qui limite inévitablement l'efficacité de l'identification des risques et l'uniformité du filtrage. Il ne comporte pas de dispositions suffisamment précises qui permettraient de garantir que les concepts clés soient systématiquement interprétés de la même manière et que des règles analogues soient appliquées à des situations comparables, l'objectif ultime étant de limiter les restrictions abusives imposées à la libre circulation des capitaux et aux droits d'établissement (par exemple filtrage d'investissements intra-UE d'investisseurs étrangers, inclusion d'investissements indirects étrangers et exclusion d'investissements de portefeuille).

VI Nous avons également relevé qu'il existe des différences notables entre les mécanismes de filtrage des États membres et que la Commission n'a mené à bien aucune évaluation formelle de la conformité de ces mécanismes avec les conditions minimales fixées dans le règlement. Les États membres ne fournissent aucune évaluation préliminaire de l'éligibilité et des risques pour les dossiers qu'ils notifient. Il en résulte un nombre élevé de dossiers à faible risque ou inéligibles, qui surchargent le dispositif de coopération.

VII Nous avons constaté que le dispositif de coopération – en particulier l'évaluation de l'éligibilité et des risques par la Commission ainsi que la qualité de ses avis et de ses recommandations – n'est que partiellement efficace en ce qu'il n'atténue pas de manière adéquate les risques que posent les investissements directs étrangers au niveau de l'UE. Bien que les évaluations de la Commission permettent de cerner les risques et de faire avancer la réflexion sur les vulnérabilités potentielles, nous avons mis au jour des problèmes les concernant et fait le constat que certains aspects des recommandations émises pouvaient être difficiles à appliquer ou présenter des incompatibilités avec une économie de marché.

VIII Nous estimons que la Commission s'est dotée des outils opérationnels, des systèmes informatiques et des ressources appropriés pour traiter la charge de travail que génère actuellement le dispositif de coopération dans le respect du calendrier serré fixé par le règlement. Elle a également publié ses rapports annuels conformément aux dispositions de celui-ci. Selon nous, la Commission peut néanmoins faire mieux encore en concentrant davantage son attention sur les problèmes systémiques et les approches pertinentes au niveau de l'UE. Plus précisément, le règlement n'impose pas aux États membres de tenir la Commission informée de leurs décisions de filtrage, alors que cela permettrait à cette dernière d'assurer un suivi et de rendre compte de l'efficacité du cadre de filtrage.

IX Sur la base de ce qui précède, nous recommandons à la Commission:

1) d'apporter les modifications nécessaires au règlement afin de consolider le cadre de l'UE pour le filtrage des investissements directs étrangers en en clarifiant les concepts clés et en remédiant aux zones d'ombre et au manque d'efficience actuels;

2) d'évaluer la conformité des mécanismes de filtrage nationaux avec les normes réglementaires et de simplifier certaines pratiques, comme le préfiltrage et l'harmonisation des critères, des calendriers et des processus au niveau des mécanismes de filtrage des États membres;

3) d'améliorer le dispositif de coopération et les évaluations qu'elle effectue afin de pouvoir mieux justifier les actions d'atténuation concernant les dossiers à haut risque;

4) d'améliorer le processus d'établissement de rapports.

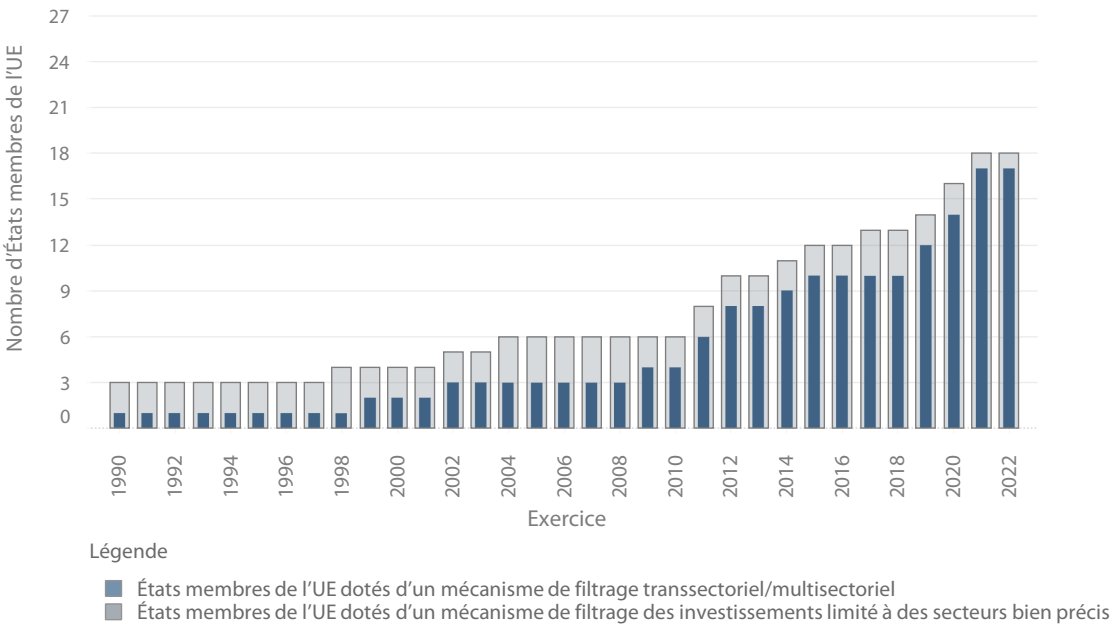
Introduction

01 L'ouverture aux investissements directs étrangers (IDE) reste l'un des principes fondamentaux du marché intérieur. Les traités de l'UE[1] définissent la politique commerciale commune comme une contribution au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et aux IDE, ainsi qu'à la réduction des barrières douanières et autres. La façon de considérer ces investissements a toutefois changé face aux inquiétudes suscitées par l'absence de réciprocité et le nouvel environnement géopolitique, notamment une prise de conscience croissante des vulnérabilités dues aux dépendances de l'UE.

02 Réagissant aux évolutions mondiales, l'UE et ses États membres ont pris des mesures afin de mieux se protéger contre les dangers potentiels liés aux IDE. La ***figure 1*** présente une vue d'ensemble de l'évolution du nombre d'États membres qui se sont dotés de mécanismes de filtrage (voir aussi point ***06***).

[1] Article 206 du TFUE.

Figure 1 – Évolution du nombre de mécanismes de filtrage des investissements dans les États membres de l'UE (1990-2022)



Remarque: Les données relatives à 2022 s'arrêtent au 30 juin 2022. Projections fondées sur les déclarations des pouvoirs publics ou sur les informations obtenues lors des entretiens menés avec les autorités des États membres dans le cadre de cette étude. L'expression «tout mécanisme de filtrage des investissements» englobe également les mécanismes de filtrage ou d'examen dont la portée est limitée à un seul secteur.

© OCDE, 2022; *Framework for Screening Foreign Direct Investment into the EU – Assessing effectiveness and efficiency*.

03 Un investissement direct étranger (IDE) est un investissement de toute nature auquel procède un investisseur étranger et qui vise à établir ou à maintenir des relations durables et directes entre l'investisseur étranger et l'entrepreneur ou l'entreprise à qui ces fonds sont destinés en vue d'exercer une activité économique dans un État membre, y compris les investissements permettant une participation effective à la gestion ou au contrôle d'une société exerçant une activité économique[2]. Un investisseur étranger est une personne physique ou une entreprise, privée ou publique, d'un pays tiers (c'est-à-dire ne faisant pas partie de l'Union européenne).

[2] Article 2, paragraphe 1, du règlement (UE) 2019/452.

04 En 2021, l'UE a enregistré 117 milliards d'euros d'IDE entrants, soit 8 % du volume mondial[3]. Les IDE sont largement considérés comme avantageux tant pour l'économie d'accueil que pour celle d'origine, ainsi que pour les entreprises qui procèdent à ces investissements. Ils peuvent, par exemple, doper la croissance et l'innovation dans les pays d'accueil, contribuer à créer des emplois de qualité et à développer le capital humain, améliorer le niveau de vie et faciliter la diffusions des bonnes pratiques en matière de gestion et de gouvernance responsable.

05 Cependant, les risques associés aux IDE sont devenus plus sérieux, en particulier dans les questions liées à l'autonomie et aux actifs stratégiques (les centrales nucléaires ou les ports, par exemple), aux secteurs sensibles (notamment ceux qui touchent à des intrants essentiels en matière de défense, comme les semi-conducteurs ou les micropuces à double usage) ou encore au transfert de technologies sensibles vers un pays tiers dont les intentions stratégiques ne cadrent pas avec les intérêts de l'UE. L'***encadré 1*** présente de façon succincte les principaux facteurs portant atteinte à la sécurité et à l'ordre public, sur la base de l'article 4 du règlement (UE) 2019/452. L'***encadré 2*** fournit un exemple d'IDE potentiellement dangereux.

[3] Deuxième rapport annuel sur le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, COM(2022) 433 final, p. 2.

Encadré 1

Principaux facteurs portant atteinte à la sécurité et à l'ordre public (article 4 du règlement (UE) 2019/452)

Le règlement concerné ne donne pas de définition des termes «**sécurité**» et «**ordre public**», mais établit une liste des facteurs que les États membres ou la Commission peuvent prendre en considération pour déterminer si un IDE risque de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public. Citons:

a) le caractère critique de la cible:

   i) les infrastructures critiques qu'une entité étrangère pourrait perturber (ordre public), présentant ainsi un risque pour la sécurité nationale;

   ii) les technologies critiques et les biens à double usage, y compris les technologies concernant l'intelligence artificielle, la robotique, les semi-conducteurs, la cybersécurité, l'aérospatiale, la défense, le stockage de l'énergie, les technologies quantiques et nucléaires, ainsi que les nanotechnologies et les biotechnologies;

   iii) l'approvisionnement en intrants essentiels, y compris l'énergie ou les matières premières, ainsi que la sécurité alimentaire;

   iv) l'accès à des informations sensibles, y compris des données à caractère personnel, ou la capacité de contrôler de telles informations;

   v) la liberté et le pluralisme des médias;

b) le caractère critique de l'investisseur étranger:

   i) le fait qu'il soit contrôlé directement ou indirectement par le gouvernement, y compris des organismes publics ou les forces armées, d'un pays tiers;

   ii) le fait qu'il ait déjà participé à des activités portant atteinte à la sécurité ou à l'ordre public dans un État membre;

   iii) le fait qu'il exerce des activités illégales ou criminelles.

Encadré 2

Exemple d'un IDE potentiellement dangereux

L'acquisition d'une société d'ingénierie et de conception industrielles de l'UE, active dans la recherche et spécialisée dans les radiotechnologies et la microélectronique, par une entreprise d'État du secteur de la défense d'un pays tiers.

06 Les mécanismes de filtrage des investissements (c'est-à-dire les instruments juridiques et administratifs permettant d'évaluer et d'examiner les IDE avant de les autoriser sous conditions ou non, voire de les interdire) remontent aux années 60 dans certains pays. L'introduction de telles règles permet aux pouvoirs publics d'étudier les propositions d'investissement et de juger de leur impact potentiel sur les intérêts essentiels en matière de sécurité. Cependant, jusque tout récemment, bien des pays ne disposaient pas de mécanismes de filtrage des investissements et s'appuyaient simplement sur les conditions d'autorisation propres au secteur concerné ou, tout au plus, sur des mécanismes comparables. Pendant des années, ils ont été peu nombreux à légiférer dans ce domaine – en introduisant de nouveaux mécanismes ou en adaptant ceux qui existaient –, mais la situation a changé à compter de 2016, avec une accélération de l'activité politique sur la question.

07 Dès 2012[4], le Parlement européen a lancé un débat en réaction aux évolutions du commerce mondial et à des opérations spécifiques touchant des secteurs stratégiques, principalement sous la forme d'une approche axée sur les thèmes de la sécurité et de la défense. En février 2017, la France, l'Allemagne et l'Italie ont exprimé leur inquiétude à propos des investissements des pays tiers, en particulier lorsque des entreprises d'État investissant dans le cadre d'une politique industrielle stratégique acquièrent des actifs critiques et des technologies essentielles d'entreprises de l'UE sans qu'il y ait de réciprocité, c'est-à-dire sans que ces dernières soient autorisées à investir dans le pays dont émane l'IDE. Ces trois pays ont admis que le droit de l'UE autorisait déjà les États membres à interdire les investissements étrangers qui représentent une menace pour la sécurité et l'ordre public, 11 États membres ayant déjà mis en place un mécanisme de filtrage. Toutefois, vu l'expertise de la Commission, ils ont demandé une protection supplémentaire sur la base de critères économiques. Ce débat a été considéré comme un moyen de défendre les intérêts de l'UE dans un contexte géopolitique hostile.

---

[4] Résolution du Parlement européen du 23 mai 2012 sur l'UE et la Chine:l'échange inégal?

08 En mai 2017, la Commission a proposé d'établir un cadre pour lui permettre, ainsi qu'aux États membres, de filtrer les IDE dans l'UE, tout en offrant la possibilité aux seconds nommés de tenir compte de leur situation particulière et de leur contexte national[5]. Le 13 septembre 2017, la Commission a publié une proposition de règlement établissant un cadre juridique pour le filtrage des IDE entrants dans l'UE. En 2019, le Parlement européen a adopté la proposition, ce que le Conseil a fait formellement en mars de la même année. Le règlement (UE) 2019/452[6] (ci-après le «**règlement**») est entré en vigueur le 11 octobre 2020.

09 Les grandes puissances du commerce mondial disposent de mécanismes de filtrage des IDE, avec des différences en ce qui concerne leur champ d'application, leurs pouvoirs, leur structure de gouvernance, leur couverture sectorielle ou encore les obligations et les pénalités qu'ils imposent aux investisseurs et aux cibles. À titre d'exemple, les États-Unis se sont dotés d'un cadre dont la gestion est centralisée et assurée par le CFIUS (*Committee on Foreign Investment in the United States*). L'***annexe I*** fournit de plus amples informations à ce sujet. Cela étant, s'il est possible d'appliquer des principes comparables, le filtrage au sein de l'UE pose un certain nombre de difficultés qui n'existent pas dans les pays où le filtrage se limite à une seule et même juridiction. Le cadre mis en place par les États-Unis est plus proche des mécanismes de filtrage des États membres sur le plan du champ d'application et des pouvoirs.

Champ d'application et objectifs du règlement

10 Le règlement établit un dispositif de coopération entre les États membres et la Commission européenne afin d'évaluer et si possible de restreindre les IDE susceptibles de représenter une menace pour la sécurité ou l'ordre public dans l'UE ou dans les pays qui la composent. Il vise une approche coordonnée du filtrage des IDE dans les secteurs stratégiques qui sont vitaux pour la sécurité et le bon fonctionnement de l'économie européenne. Il reconnaît que certains investissements étrangers peuvent avoir des implications pour les infrastructures critiques, les

---

[5] Document de réflexion sur la maîtrise de la mondialisation de la Commission publié le 10 mai 2017.

[6] 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 (JO L 79 I du 21.3.2019, p. 1).

technologies ou les informations sensibles, et cherche à préserver la sécurité et l'ordre public dans l'UE.

11 Le règlement a été établi sur la base de la compétence exclusive de l'UE en matière de politique commerciale commune, en particulier en ce qui concerne les investissements directs étrangers, en vertu des dispositions de l'article 207, paragraphe 2, du TFUE. La sécurité nationale et l'ordre public constituent toutefois un domaine qui relève de la seule responsabilité des États membres. Ces derniers ont dès lors toute liberté pour mettre en place un mécanisme de filtrage et en définir le champ d'application, tant qu'ils respectent le droit de l'UE (notamment la libre circulation des capitaux). Les autorités nationales sont en outre les seules habilitées à prendre des décisions relatives aux investissements directs étrangers.

12 Les principaux éléments ou mécanismes prévus dans le règlement sont les suivants:

- les mécanismes de filtrage des États membres;
- le dispositif de coopération en matière d'IDE;
- l'évaluation, par la Commission, des IDE susceptibles de porter atteinte à des projets ou des programmes présentant un intérêt pour l'Union (examen d'office).

13 Le règlement vise à faire en sorte que l'UE et les États membres soient mieux armés pour détecter, évaluer et atténuer les risques potentiels des IDE pour la sécurité et l'ordre public. À cette fin, il:

- définit certaines exigences à l'intention des États membres qui souhaitent maintenir ou adopter un mécanisme de filtrage au niveau national. Qu'ils aient ou non mis en place un mécanisme de filtrage formel, ils ont le dernier mot lorsqu'il s'agit de décider si une opération d'investissement donnée doit être autorisée ou non sur leur territoire (articles 3 à 5);
- crée un dispositif de coopération qui permet aux États membres et à la Commission d'échanger des données, de demander de plus amples informations s'il y a lieu et de signaler des problèmes concernant des investissements particuliers (articles 6 et 7);
- tient compte de la nécessité d'agir dans des délais courts pour ne pas nuire aux entreprises concernées et dans le respect de conditions de confidentialité strictes;

- permet à la Commission d'émettre des avis lorsqu'elle considère qu'un investissement menace la sécurité ou l'ordre public de plus d'un État membre ou qu'il est susceptible de porter atteinte à un projet ou un programme stratégique présentant un intérêt pour l'UE dans son ensemble, comme le programme de recherche et d'innovation de l'UE ou Galileo[7] (article 8);

- encourage la coopération internationale[8] en matière de filtrage des investissements, notamment au travers du partage d'expériences, de bonnes pratiques et d'informations sur des questions suscitant une inquiétude commune.

14 Le règlement n'est pas un acte législatif isolé, mais fait partie d'un ensemble de moyens qui régit le flux entrant d'IDE dans le marché unique de l'UE et le flux sortant vers les marchés extérieurs. Il se conjugue à d'autres politiques de l'UE qui peuvent s'appliquer aux mêmes opérations selon différentes perspectives et situations juridiques et avec lesquelles il partage des objectifs. À titre d'exemple, les technologies à double usage de l'UE peuvent être transférées non seulement lors de l'achat d'entreprises de l'UE par des pays tiers, mais aussi par l'exportation de biens vers ces pays ou lorsque des entreprises de l'UE acquièrent des filiales situées en dehors de l'UE. C'est pour cette raison que le règlement (UE) 2021/821 met en place un régime de l'Union de contrôle des exportations, du courtage, de l'assistance technique, du transit et des transferts en ce qui concerne les biens à double usage. Citons aussi la politique de l'UE en matière de lutte contre les ententes et les abus de position dominante, avec ses systèmes de contrôle, et les nouvelles règles relatives aux subventions étrangères faussant le marché intérieur (règlement (UE) 2022/2560).

Principaux acteurs et processus de filtrage des IDE dans l'UE

15 Les principaux acteurs sont les autorités des États membres chargées de filtrer les IDE, ainsi que la Commission (essentiellement par l'intermédiaire de la DG TRADE). La Cour des comptes européenne a déjà souligné dans un cas spécifique (voir son document d'analyse 03/2020 intitulé «La réponse de l'UE à la stratégie d'investissement étatique de la Chine») que dans les domaines d'action où l'UE et les États membres exercent simultanément des compétences, une approche concertée au niveau de l'Union pourrait s'avérer bénéfique. Toutefois, cet exercice concomitant de compétences implique de possibles divergences d'opinion et d'approche. Il pourrait

---

[7] Voir article 6, paragraphe 3, et article 7, paragraphe 2, du règlement.

[8] Voir article 13 du règlement.

dès lors être difficile de relever rapidement et de façon coordonnée les défis auxquels est confrontée l'UE dans son ensemble.

16 Les États membres sont libres de décider s'ils veulent ou non instaurer des mécanismes de filtrage des IDE. Mais si un État membre se dote d'un tel mécanisme, il est tenu de communiquer les dossiers d'IDE faisant l'objet d'un filtrage à la Commission et aux autres États membres par l'intermédiaire du dispositif de coopération prévu dans le règlement. La durée du processus de filtrage varie d'un État membre à l'autre, allant de deux mois à Malte à six mois en Allemagne[9]. Les pays de l'UE doivent transmettre à la Commission des rapports annuels contenant des informations sur les IDE réalisés sur leur territoire au cours de l'année précédente, sur les demandes qui leur ont été adressées par les autres États membres dans le cadre du dispositif de coopération, ainsi que sur le fonctionnement de leur mécanisme de filtrage national.

17 Les responsabilités de la Commission sont les suivantes[10]:

- publication et mise à jour d'une liste des mécanismes de filtrage en place dans les États membres;
- gestion du dispositif de coopération pour les dossiers d'IDE faisant l'objet d'un filtrage;
- évaluation de tous les dossiers d'IDE notifiés par les États membres;
- émission d'avis dans les dossiers susceptibles selon elle 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;
- émission d'avis en cas d'informations utiles sur un IDE particulier, que ce dernier fasse ou non l'objet d'un filtrage;
- garantie des droits et des libertés des investisseurs étrangers en matière d'établissement et de circulation des capitaux dans l'UE;
- contrôle du respect des accords internationaux de l'UE en matière d'investissements directs étrangers;

---

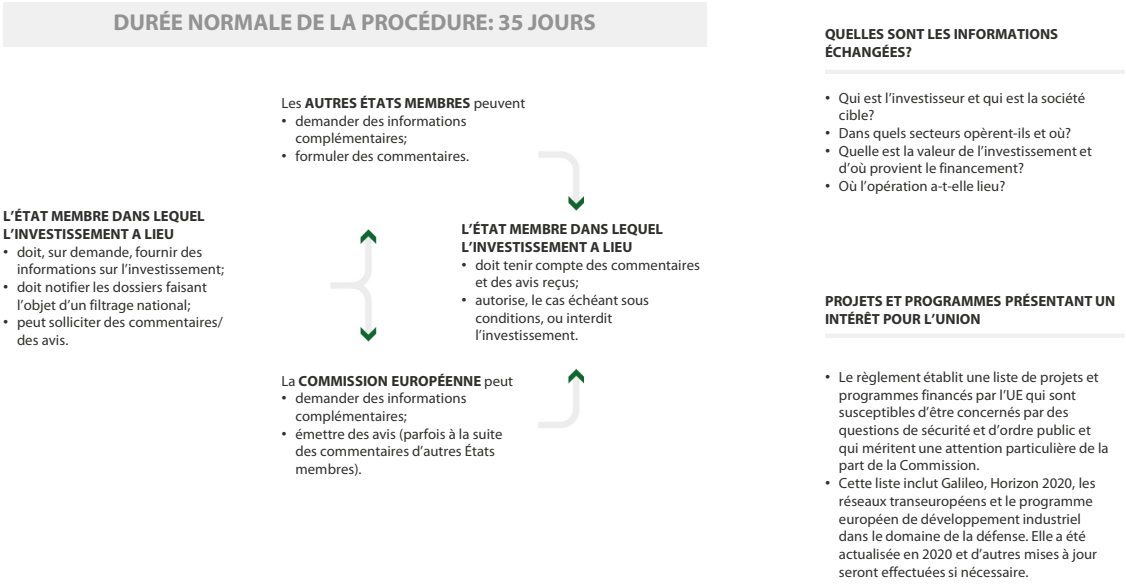
[9] Rapport de l'OCDE, figures 4 et 5.

[10] Articles 6 à 8 du règlement (UE) 2019/452.

- présentation d'un rapport annuel au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre du règlement de l'UE relatif au filtrage des IDE[11].

18 La ***figure 2*** présente de façon succincte le cadre pour le filtrage des IDE dans l'UE.

Figure 2 – Cadre de l'UE pour le filtrage des IDE



Source: Commission européenne.

[11] Jusqu'à présent, la Commission a publié deux rapports annuels, à savoir les documents COM(2021) 714 final du 23 novembre 2021 et COM(2022) 433 final du 1er septembre 2022.

Étendue et approche de l'audit

19 Le principal objectif de l'audit objet du présent rapport était de déterminer si le cadre de l'UE pour le filtrage des IDE (y compris le dispositif de coopération) permet de gérer de manière efficiente et efficace les risques pour la sécurité et l'ordre public. Notre audit a porté sur la période allant de l'adoption du règlement sur les IDE à septembre 2023. Il devrait également être utile à la Commission lorsqu'elle reverra le cadre en question et rédigera la proposition législative qui l'accompagnera.

20 Nous nous sommes intéressés à la conception et à la mise en œuvre du cadre de l'UE pour le filtrage des IDE (y compris le dispositif de coopération), établi par le règlement (UE) 2019/452. Nous avons examiné si:

1) le cadre réglementaire est approprié pour assurer une protection contre les risques pour la sécurité et l'ordre public liés aux IDE;

2) les mécanismes de filtrage des IDE en place respectent le cadre réglementaire et permettent une gestion cohérente des risques que les investissements de ce type présentent pour la sécurité et l'ordre public;

3) le dispositif de coopération entre les États membres et la Commission permet de gérer les risques pour la sécurité et l'ordre public liés aux IDE;

4) la Commission a affecté les ressources nécessaires et mis en œuvre les outils opérationnels et les canaux de communication adéquats pour garantir un filtrage des IDE et une coopération efficients (efficience opérationnelle de la Commission).

Les observations développées plus loin suivent l'ordre de ces quatre points.

21 Les critères d'audit sont tirés de la législation en vigueur, notamment les traités de l'UE, les accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)[12] et la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE (CJUE), mais s'inspirent également des principes de bonne gestion financière, de documents pertinents publiés par la Commission, le Conseil et le Parlement européen ainsi que des bonnes pratiques internationales (dont celles d'organisations internationales).

---

[12] L'accord accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT 1947) et l'accord général sur le commerce des services.

22 Plus précisément:

- nous avons eu des entretiens et des réunions avec des agents de l'UE, principalement de la DG TRADE, qui est responsable au premier chef des dossiers de filtrage des IDE;
- nous avons passé en revue et analysé un échantillon aléatoire et représentatif de 30 dossiers notifiés dans le cadre du dispositif de coopération, ainsi qu'un échantillon fondé sur les risques de dossiers étudiés par la Commission (en l'occurrence des dossiers examinés d'office et tous ceux qui ont donné lieu à un avis de la Commission au cours de la période 2020-2022);
- nous avons passé en revue et analysé les orientations pertinentes de la Commission à l'intention des États membres, ainsi que ses lignes directrices internes et ses listes de contrôle;
- nous avons mené des entretiens avec les autorités de six États membres sélectionnés en fonction de l'importance de leur économie et de la nécessité d'avoir une bonne couverture géographique, à savoir l'Allemagne, l'Italie, la Lituanie, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède;
- nous avons effectué une enquête auprès des autorités responsables de l'ensemble des États membres (dont 25 ont répondu);
- nous avons consulté des documents publics des autorités compétentes, de l'OCDE et d'autres organisations internationales, ainsi que des milieux universitaires.

23 Notre audit n'a couvert ni la législation, ni les procédures, ni les décisions des États membres concernant le filtrage. Étant donné que les dossiers et d'autres documents sous-jacents que nous avons analysés sont classifiés «RESTREINT UE» et ne peuvent donc être communiqués publiquement, nous ne fournissons que des informations de synthèse qui mettent en lumière des problèmes spécifiques, sans entrer dans le détail et sans donner d'exemples particuliers.

Observations

Le cadre pour le filtrage des IDE a permis d'améliorer la coopération, mais son efficacité pâtit de ses limites

24 Pour être efficace, le système doit couvrir tous les types et formes d'investissement et tous les profils d'investisseur concernés, ainsi que les risques pour la sécurité et l'ordre public. Le cadre mis en place par l'UE pour le filtrage des IDE doit pouvoir empêcher tout contournement et éviter que des critères de sécurité et d'ordre public soient utilisés pour appliquer des mesures protectionnistes. Il y a lieu de trouver un équilibre entre, d'une part, la détection – par le filtrage des IDE – et l'atténuation des risques pour la sécurité et l'ordre public et, d'autre part, l'ouverture de l'UE aux IDE.

25 Lorsqu'elle définit et interprète les concepts clés du règlement, la Commission devrait prendre en considération les principes inscrits dans les traités de l'UE, en particulier ceux concernant la libre circulation des capitaux et la politique commerciale, ainsi que les compétences de l'UE et de ses États membres en matière d'IDE, de sécurité et d'ordre public. Les définitions des principaux éléments et concepts en lien avec les IDE et leur filtrage figurant dans le règlement doivent donc être précises et, de surcroît, compatibles avec la jurisprudence existante.

Un premier pas vers un filtrage des IDE et une coopération dans ce domaine, avec toutefois des limites inhérentes au cadre

26 Nous avons constaté que le dispositif de coopération instauré par le règlement – une première – permet aux États membres et à la Commission d'échanger des informations de filtrage et des évaluations des risques concernant les IDE. L'État membre qui effectue le filtrage et autorise l'IDE obtient ainsi des informations sur les risques potentiels pour les autres États membres ou pour les projets et programmes de l'UE. Le cadre mis en place constitue donc un progrès, puisqu'il permet de détecter des risques qui passeraient sinon inaperçus en raison de la complexité des structures de propriété, de l'influence des pouvoirs publics, des intentions criminelles, ou encore des vulnérabilités transfrontalières et des dépendances critiques. Notre enquête a confirmé qu'il contribue aussi à une meilleure compréhension des tendances d'investissement en Europe tout en favorisant une coopération plus étroite et l'apprentissage par les pairs au niveau des autorités des États membres.

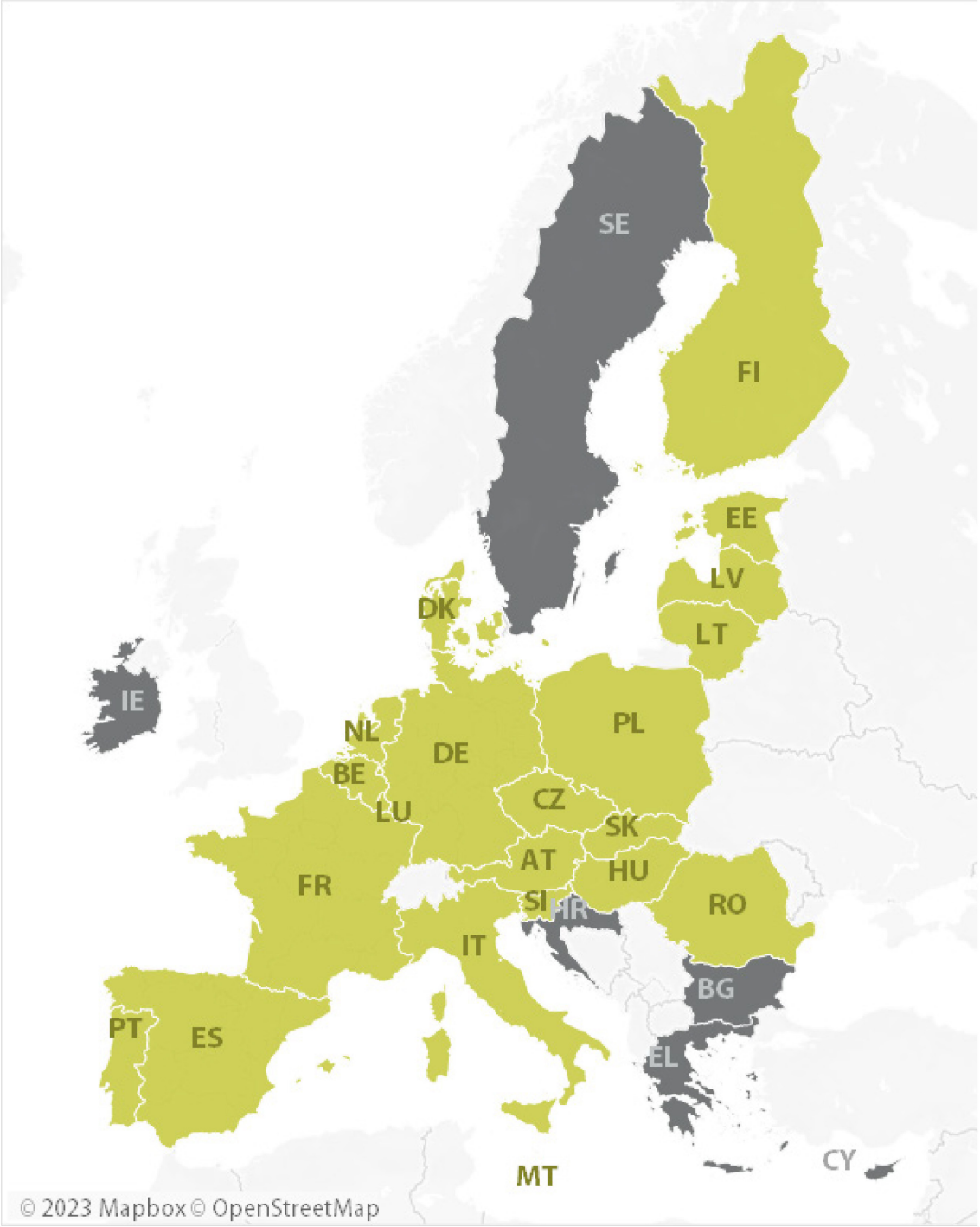
27 Néanmoins, le cadre comporte aussi des limites inhérentes à sa conception et aux compétences de l'UE, limites qui en réduisent l'efficacité dans la prévention des risques pour la sécurité et l'ordre public et laissent des zones d'ombre peu compatibles avec une protection efficace de l'Union dans son ensemble. Les problèmes ci-après montrent bien ces limites:

- le règlement est davantage un cadre d'habilitation qu'un moyen d'harmonisation. Il autorise, mais n'oblige pas, les États membres à instaurer des règles nationales qui régissent le filtrage des IDE;
- les États membres ont carte blanche pour déterminer le champ d'application de leurs mécanismes sur des points importants, comme les types d'investissements à filtrer, les modalités de contrôle par une entité d'un pays tiers ou les secteurs à prendre en considération pour les questions de sécurité et d'ordre public. Ils peuvent même décider s'il faut ou non filtrer les IDE;
- la Commission ne peut interdire des opérations d'IDE ni les assortir de conditions contraignantes, même si des intérêts de l'UE sont en jeu;
- un État membre ne peut bloquer un IDE dans un autre État membre, pas plus qu'il ne doit tenir compte des inquiétudes exprimées par d'autres États membres;
- un État membre n'est pas tenu d'informer la Commission ou les autres États membres des décisions finales qu'il a prises sur des opérations d'IDE spécifiques;
- bien que la Commission puisse évaluer des IDE ne faisant pas l'objet d'un filtrage, ces dispositions n'ont qu'une valeur ajoutée limitée en raison du manque d'informations disponibles sur les opérations d'IDE qui ont lieu (exception faite des informations relevant du domaine public).

28 La ***figure 3*** présente la situation en septembre 2023 (21 États membres avaient alors mis en place un mécanisme de filtrage). Pour la Commission, il importe que tous les États membres disposent d'un mécanisme de filtrage national, en particulier dans le contexte du marché unique[13].

[13] Communication «Réexamen de la politique commerciale – Une politique commerciale ouverte, durable et ferme», COM(2021) 66 final du 18 février 2021.

Figure 3 – Les mécanismes de filtrage dans les États membres de l'UE (2023)



Ont mis en place un mécanisme de filtrage des IDE

N'ont pas encore mis en place de mécanisme de filtrage des IDE

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du rapport annuel 2022 de la Commission et des informations mises à jour jusqu'à septembre 2023.

Le règlement ne donne pas de définition précise des concepts clés et ne prévoit pas de retour d'information

29 Les dispositions et les définitions des concepts clés figurant dans le règlement manquent de précision. Nous avons constaté que cela nuit à l'efficience et à l'efficacité d'un filtrage à l'échelle de l'UE et expose inutilement les États membres à des risques juridiques. Voici quelques exemples de lacunes.

a) **Pas d'interprétation uniforme de l'expression «susceptible de».** Lors de nos travaux d'audit, nous nous sommes rendu compte qu'actuellement, les autorités chargées du filtrage des IDE dans les États membres n'avaient pas la même interprétation de cette notion. Tant que le règlement restera vague, seule la CJUE peut en garantir une interprétation uniforme. Selon nous, la notion de probabilité telle qu'elle est évoquée dans le règlement (voir article 4, paragraphe 1) est imprécise, ne tient pas compte de l'impact potentiel du risque et ne garantit pas une application uniforme dans les différents États membres. En outre, elle n'est pas calquée sur la notion de «menace réelle et suffisamment grave» pour un intérêt fondamental de la société, telle qu'elle est actuellement établie par la CJUE, qui a indiqué par ailleurs que l'on ne peut imposer de restrictions à des fins purement économiques[14].

b) **Risque que les restrictions constituent un moyen de discrimination arbitraire et que les règles ne s'appliquent pas de la même manière dans des situations comparables.** Un investissement provenant d'un pays tiers bénéficie de la même mobilité qu'un investissement intra-UE, toute restriction étant interdite sauf pour des raisons de sécurité ou d'ordre public. En d'autres termes, le filtrage d'un investissement pour ces raisons devrait être «neutre» à l'égard de l'origine de ce dernier afin d'éviter toute discrimination: peu importe que l'investissement soit effectué par une entité établie dans l'UE ou en dehors. À l'heure actuelle, la Commission ne prend en considération les échanges intra-UE qu'en cas de suspicion de contournement. De ce fait, le dispositif de coopération ne peut servir à évaluer les risques inhérents aux investissements étrangers passant par des acquisitions intra-UE (c'est-à-dire les cas où l'investisseur européen est détenu ou contrôlé par un investisseur étranger). De notre point de vue, le flou qui entoure cette approche dans le règlement se traduit par une exposition persistante aux

[14] Voir l'exposé des motifs de la Commission, COM(2017) 487 final, p. 4. Voir également les arrêts rendus dans les affaires suivantes: C-463-00 (Commission contre Espagne), point 34; C-212/09 (Commission contre Portugal), point 83; C-244/11 (Commission contre Grèce), point 67; C-446/04 (Test Claimants in the FII Group Litigation), point 171; C 54/99 (Église de scientologie contre Premier ministre), point 17.

risques inhérents aux investissements étrangers réalisés au travers d'acquisitions intra-UE (et par lesquels un pays tiers finit par contrôler une entité de l'UE), alors que nous observons différentes pratiques à cet égard dans les mécanismes de filtrage nationaux des divers États membres.

c) **Les États membres n'informent pas suffisamment sur l'issue des dossiers pour permettre à la Commission d'évaluer le fonctionnement et l'efficacité du règlement.** Étant donné que le règlement n'impose pas aux États membres de lui communiquer l'issue réservée aux dossiers faisant l'objet d'une procédure de filtrage au niveau national, la Commission ne dispose pas de l'autorité nécessaire pour obtenir ces informations. Elle ne peut donc remplir son obligation d'évaluation du fonctionnement et de l'efficacité du règlement ni transmettre ces informations au Parlement européen et au Conseil. En sa qualité de gardienne des traités, la Commission doit également veiller à ce que les investisseurs ne soient pas victimes de discrimination et à ce que la libre circulation des capitaux ne soit pas indûment entravée du fait du filtrage des IDE par les États membres.

d) **Il n'est pas clairement établi si le filtrage des investissements indirects tombe sous le coup du règlement.** À titre d'exemple, la Commission et la plupart des États membres appliquent le dispositif de coopération aux dossiers dans lesquels l'investisseur, le vendeur et la cible directe sont établis en dehors de l'UE si une filiale du bénéficiaire direct de l'investissement est implantée dans l'UE. Selon nous, la définition de la notion d'**«investissement direct étranger»** dans le règlement manque de clarté à cet égard et ouvre la porte à différentes interprétations et pratiques de filtrage, rendant ainsi difficile une approche uniforme dans l'ensemble de l'UE. Autre exemple: les investissements effectués par des citoyens de l'UE qui ont acquis la citoyenneté grâce au «passeport doré», considérés comme non concernés par le règlement. Le règlement actuel ne traite pas cette question, alors que les investisseurs peuvent utiliser cette échappatoire pour contourner les règles.

e) **Les investissements de portefeuille sortent du champ d'application du règlement, ce qui n'empêche pas certains de les traiter comme si ce n'était pas le cas.** Les investissements de portefeuille n'entrent pas dans le champ d'application du règlement[15], mais l'article 2 n'en donne aucune définition. La CJUE a décrit la notion d'«investissements de portefeuille» comme «l'acquisition de titres sur le marché des capitaux effectuée dans la seule intention de réaliser un placement financier sans intention d'influer sur la gestion et le contrôle de

[15] Règlement (UE) 2019/452, considérant 9.

l'entreprise»[16]. Toutefois, notre analyse d'un échantillon de dossiers a révélé que de tels investissements avaient bel et bien fait l'objet d'un filtrage.

L'absence d'évaluations de la conformité et les différences entre les mécanismes de filtrage des IDE des États membres nuisent à l'efficacité du cadre

30 Pour garantir l'efficacité du cadre, les mécanismes de filtrage doivent respecter les critères minimaux fixés aux articles 3, 4 et 6 du règlement, et la Commission doit évaluer cette conformité afin de pouvoir juger du fonctionnement et de l'efficacité du règlement. Les États membres qui mettent en place des mécanismes de filtrage des IDE sont tenus entre autres:

- de signaler au dispositif de coopération tous les dossiers faisant l'objet d'un filtrage et de fournir les informations minimales prévues par l'article 9 du règlement;
- d'informer les investisseurs de l'étude de leurs dossiers;
- de fournir aux investisseurs des explications sur les raisons pour lesquelles leurs investissements sont bloqués et de les informer de la possibilité de faire appel des décisions prises par les autorités des États membres.

31 Le règlement vise à établir un ensemble de principes uniformes pour les IDE et à empêcher que le filtrage soit utilisé comme un moyen d'entraver le libre-échange sous des prétextes de sécurité et d'ordre public. Il faudrait en outre que les États membres signalent les dossiers présentant des risques potentiels et fournissent des informations suffisantes et utiles pour les autres États membres et la Commission afin que ceux-ci puissent évaluer les risques pour leur sécurité et leur ordre public.

[16] Voir arrêt de la Cour du 28 septembre 2006, Commission contre Royaume des Pays-Bas, Affaires jointes C-282/04 et C-283/04, ECLI:EU: C:2006:608, point 19.

La Commission ne procède à aucune évaluation permettant de garantir que les mécanismes de filtrage respectent les normes établies dans le règlement

32 L'article 3 du règlement énonce un ensemble de normes communes pour les mécanismes de filtrage dans l'UE et impose à la Commission de tenir à jour une liste de ceux qui sont en place. Nous avons constaté que la Commission publie une liste actualisée des mécanismes de filtrage sur son site internet et en présente une synthèse dans son rapport annuel[17]. Elle a également cofinancé une étude réalisée par l'OCDE, qui a permis d'obtenir un aperçu complet des différents aspects des mécanismes de filtrage nationaux, sans obligation de fournir une évaluation de leur conformité avec les exigences du règlement. De son côté, la Commission n'a pas réalisé d'évaluation pour déterminer si les mécanismes de filtrage nationaux respectaient les exigences de l'article 3 du règlement, et n'est donc pas en mesure de juger du fonctionnement et de l'efficacité de ce dernier. Aucune information vérifiée n'est dès lors disponible sur la mesure dans laquelle les États membres respectent ces exigences, ni sur l'impact de cette lacune sur l'efficacité et l'efficience du cadre.

Les différences marquées entre les mécanismes de filtrage des IDE d'un État membre à l'autre rendent le cadre moins efficace

33 L'étude de l'OCDE qui a bénéficié d'un soutien financier de la Commission en 2022 met en évidence un certain nombre de différences importantes entre les mécanismes de filtrage nationaux. Ces différences[18] ont une incidence sur le degré d'efficacité et d'efficience du système lorsqu'il s'agit d'atténuer les menaces pour la sécurité et l'ordre public, parce qu'elles créent des zones d'ombre et semblent, dans certains cas, ne pas être pleinement conformes au règlement. Citons:

- des **différences dans la couverture sectorielle** des mécanismes: quelques États membres seulement sont en mesure d'effectuer un filtrage dans n'importe quel secteur, les autres s'appuyant sur des listes de secteurs sensibles ou d'actifs spécifiques;

- des **différences dans les exemptions accordées à certains acquéreurs**: de nombreux États membres exemptent les membres de l'AELE, les pays hors UE de l'EEE, les membres de l'OTAN et les autres pays de l'OCDE, soit 20 juridictions au total, de l'application d'une partie de leurs mécanismes de filtrage;

---

[17] Liste des mécanismes de filtrage notifiés par les États membres, Commission, 2023.

[18] Rapport de l'OCDE, points 104 à 118, point 161 et tableau 5.

- des **différences dans la manière de concevoir la sécurité et de l'ordre public**: certains États membres continuent à faire explicitement référence aux articles 52 et 65 du TFUE, qui ont été interprétés de manière très stricte dans la jurisprudence de la CJUE et pourraient donner lieu à une sous-utilisation du dispositif de coopération;

- des **différences dans les dates et les délais de notification** d'un État membre à l'autre pour les dossiers relevant de plusieurs autorités nationales;

- des **différences dans la terminologie utilisée pour indiquer la probabilité d'un risque** («perturber», «menacer», «présenter un risque», «être susceptible de porter atteinte», etc.);

- des **différences dans les seuils déclenchant un contrôle**, comme la participation ou le nombre de droits de vote nécessaire, qui peut être de 10, 25 ou 50 % plus une voix[19];

- des **différences dans les pouvoirs accordés en matière de traitement des menaces pour d'autres États membres de l'UE**: seuls quelques États membres possèdent une législation relative au filtrage qui prévoit explicitement un pouvoir d'action dans l'intérêt d'autres États membres ou de projets ou programmes présentant un intérêt pour l'UE[20].

34 Notre audit (entretiens, enquête et analyse de l'échantillon de dossiers) a confirmé les différences relevées par l'OCDE. Nous avons constaté en outre que les disparités ci-après avaient un impact négatif sur l'efficience et l'efficacité du filtrage des IDE au niveau tant national que de l'UE:

a) des différences dans la définition de l'étendue de certains types d'investissements. En l'occurrence, la Commission applique le cadre de l'UE aux dossiers dans lesquels l'acquisition d'une cible européenne implique un investissement direct de la part d'entités établies en dehors de l'UE. Nous avons cependant observé que les pratiques différaient entre les États membres. Certains d'entre eux exemptent des investisseurs étrangers sur la base de leur nationalité (par exemple les pays de l'EEE), tandis que d'autres soumettent à un filtrage des investisseurs ou des entités qui sont établis ou disposent d'un siège

---

[19] Rapport de l'OCDE intitulé *Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests*, mai 2020, p. 44 à 63.

[20] Rapport de l'OCDE intitulé *Framework for screening Foreign Direct Investment into the EU – Assessing effectiveness and efficiency*, 2022, points 139 à 156.

dans l'UE, voire filtrent des investissements réalisés par des citoyens et des entreprises européens;

b) le recours à un préfiltrage dans certains États membres:

i) en vertu de l'article 6, paragraphe 1, du règlement, les États membres sont tenus de notifier tout IDE faisant l'objet d'un filtrage. Or nous avons constaté que certains États membres procèdent à une évaluation préliminaire des risques, c'est-à-dire à un «préfiltrage», pour décider s'il faut effectuer ou non un filtrage, si bien qu'ils ne notifient qu'une partie des dossiers qu'ils examinent en réalité;

ii) contrairement aux dispositions de l'article 6, paragraphe 1, la Commission n'a pas encore imposé aux États membres de notifier tous les dossiers faisant l'objet d'un filtrage. À cela s'ajoute le fait que pour qu'un éventuel préfiltrage échappe à cette obligation, il faudrait que le règlement distingue plusieurs phases de filtrage des IDE;

c) une différence de traitement des dossiers relevant de plusieurs autorités nationales:

i) dans certains cas, l'acquisition d'un groupe possédant des filiales dans différents pays de l'UE peut donner lieu à des notifications de plusieurs États membres. Nous avons constaté que les différences dans les dates de notification du dépôt des dossiers par les investisseurs – ou dans les procédures nationales – créent des difficultés supplémentaires pour le filtrage des dossiers relevant de plusieurs autorités nationales. À titre d'exemple, dans l'un des dossiers que nous avons examinés, un décalage s'est produit parce que des investisseurs n'avaient pas adressé de notification à l'État membre où se situait l'entreprise cible mère de l'UE, alors qu'ils l'avaient fait dans les autres États membres pour les filiales établies dans l'UE;

ii) nous avons également relevé que la Commission s'efforce d'évaluer de manière aussi complète que possible ces dossiers relevant de plusieurs autorités nationales. Cela étant, le règlement ne comporte aucune disposition pour simplifier le processus à l'échelle de l'UE.

35 Les différences évoquées plus haut contribuent en outre à un déséquilibre dans la répartition des notifications entre les États membres et limitent l'efficacité du cadre. La figure 4 présente, sous forme agrégée, le nombre de notifications adressées par des groupes d'États membres au cours de la période 2020-2022 ainsi que leurs stocks d'IDE respectifs sur la base des données relatives à la période 2019-2021. Nous nous attendions à une certaine corrélation entre la taille de l'économie concernée, le volume des IDE entrants et le nombre de notifications envoyées, mais nous ne l'avons pas constatée. Six États membres ont, à eux seuls, soumis 92 % des dossiers, tandis qu'un second groupe de neuf États membres dotés de mécanismes de filtrage a pris à son compte les 8 % restants. Les 12 États membres constituant le troisième et dernier groupe n'a pas filtré les IDE et n'a pas notifié de dossiers au cours de la période considérée, mais représentait 42 % environ du stock d'IDE moyen de l'UE. Selon nous, cette situation a une incidence non négligeable sur l'efficacité du cadre et restreint la vue d'ensemble que la Commission et les autres États membres pourraient avoir.

Figure 4 – Comparaison entre les notifications (2020-2022) et les stocks d'IDE moyens (2019-2021)

Nombre de notifications par État membre (2020-2022)

Notifications				Pourcentage de notifications: importance des IDE	Stock moyen d'investissements entrants (2019-2021)	
État membre	Total	%				% du total de l'UE
France	193		92 %	Pourcentage élevé de notifications dans les grands États membres, indiquant une concentration des cibles sensibles	22 %	5,8 %
Italie	169					2,9 %
Espagne	164					5,1 %
Autriche	156					1,3 %
Danemark	73					0,9 %
Allemagne	63					6,6 %
Lituanie	24		8 %	Pourcentage peu élevé de notifications relatives aux IDE, reflétant en partie les IDE des Pays-Bas non liés à des cibles sensibles	36 %	0,2 %
Finlande	13					0,5 %
Malte	9					1,4 %
Pays-Bas	7					28,0 %
Tchéquie	6					1,2 %
Pologne	3					1,6 %
Hongrie	3					2,0 %
Roumanie	2					0,7 %
Lettonie	1					0,1 %
Luxembourg	-		0 %	Aucune notification relative aux IDE, ce qui indique qu'il n'y a pas de mécanisme de filtrage et que les IDE (en particulier au Luxembourg et en Irlande) ne sont pas nécessairement liés à des cibles sensibles	42 %	21,9 %
Irlande	-					8,2 %
Belgique	-					3,9 %
Chypre	-					2,9 %
Suède	-					2,5 %
Portugal	-					1,1 %
Slovaquie	-					0,3 %
Bulgarie	-					0,4 %
Grèce	-					0,2 %
Estonie	-					0,2 %
Croatie	-					0,2 %
Slovénie	-					0,1 %
Total	**886**		**100 %**		**100 %**	**100,0 %**

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des dossiers notifiés dans le cadre du dispositif de coopération – Rapports annuels de la Commission; Stock moyen d'investissements entrants – Eurostat – Positions de l'investissement direct de l'UE par pays, ultime et immédiate contrepartie et par activité économique (BPM6), IDE entrants 2019-2021.

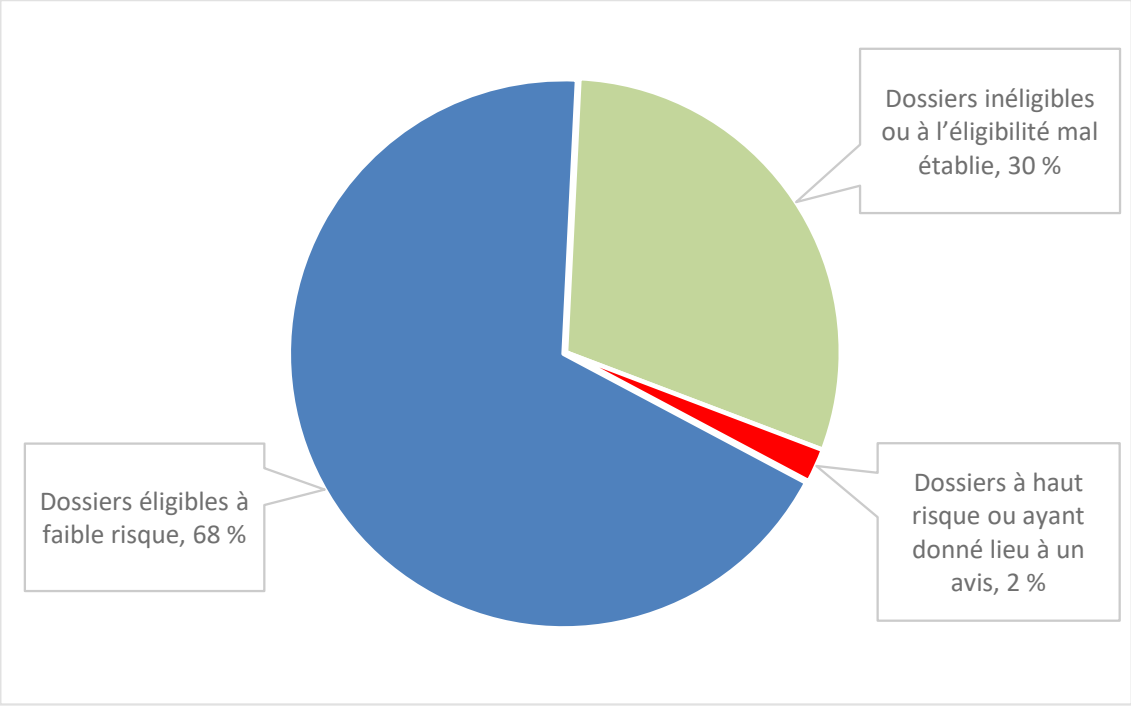
La notification de dossiers inéligibles et le manque d'informations sur les profils de risque dans les notifications nuisent à l'efficience et à l'efficacité du cadre en place

36 L'article 9 du règlement précise le type d'informations à fournir pour tout dossier relatif à un IDE faisant l'objet d'un filtrage. Vu sa portée limitée, la Commission et les États membres sont convenus d'instaurer, sur une base volontaire, un groupe d'experts sur le filtrage des IDE afin de fournir des informations plus détaillées dans des «formulaires de notification». Transmis au moyen d'un réseau sécurisé par des autorités dûment mandatées dans les États membres, ces formulaires contiennent généralement les informations requises. Lorsque des données importantes faisaient défaut, la Commission a adressé des demandes d'informations complémentaires aux États membres concernés, qui y ont donné suite. Le système serait plus efficient si les formulaires de notification prévoyaient par défaut toutes les informations essentielles.

37 Lorsqu'ils évaluent si un IDE est susceptible de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public, la Commission et les États membres peuvent prendre en considération les facteurs énumérés à l'article 4 du règlement. Ces facteurs ont trait à la nature de l'investissement (par exemple lorsqu'il concerne des infrastructures ou des technologies critiques) et le profil de l'investisseur (par exemple une implication passée dans des activités criminelles ou un contrôle par les autorités ou l'armée d'un pays tiers). Ils ne sont toutefois pas exhaustifs et il n'est pas obligatoire d'en tenir compte.

38 Nous avons constaté que le dispositif de coopération était encombré de dossiers inéligibles (c'est-à-dire non concernés par le règlement) et présentant un faible risque (c'est-à-dire ne justifiant pas un avis). La ***figure 5*** indique que 30 % des 886 dossiers notifiés par les États membres jusqu'à la fin de 2022 étaient inéligibles ou d'une éligibilité difficile à établir. Selon la Commission, 68 % des dossiers étaient éligibles mais à faible risque. La Commission n'a détecté des risques probables ou partagé des informations pertinentes par l'intermédiaire d'avis que dans 2 % des dossiers.

Figure 5 – Ventilation des dossiers notifiés sur la base de l'éligibilité et du profil de risque (2020-2022)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de la Commission.

39 Nous avons établi que, grâce au dispositif de coopération, les États membres sont informés des activités de filtrage qui ont lieu dans les autres États membres. Notre enquête et nos entretiens dans les États membres ont confirmé ce constat. Les informations obtenues à la suite de leurs demandes ou des commentaires qu'ils ont formulés contribuent à ce que les décisions concernant l'autorisation d'opérations d'IDE spécifiques soient davantage prises en connaissance de cause. Nous estimons cependant que les formulaires de notification et les informations qu'ils contiennent présentent les faiblesses suivantes:

a) les notifications ne détaillent pas les menaces que l'IDE concerné constitue pour la sécurité ou l'ordre public (il s'agit des risques énoncés à l'article 4 du règlement ou d'autres risques susceptibles de survenir). Bien que les formulaires en requièrent une description, les facteurs de risque pertinents se résument bien souvent à un bref intitulé du secteur ou du type d'activité. Selon nous, les risques pour la sécurité et l'ordre public ne sont généralement pas mis en évidence dans la notification, même en cas de risques élevés connus à l'avance;

b) les notifications n'imposent pas aux autorités des États membres d'arriver à une conclusion sur l'éligibilité d'un dossier;

c) les formulaires de notification ne permettent pas de validation automatique du caractère exhaustif des informations ou de l'éligibilité du dossier, sur la base d'un ensemble standard de champs d'information.

40 Ces points faibles se sont traduits par un surcroît de travail pour la Commission, notamment obligée d'obtenir des informations supplémentaires auprès des États membres, ce qui a réduit considérablement l'efficience du cadre.

Les avis de la Commission apportent une valeur ajoutée, mais ses évaluations et ses recommandations sont parfois trop peu développées

41 En vertu du règlement, la Commission est chargée de réaliser ses propres évaluations des risques et d'émettre des avis lorsqu'elle estime que l'IDE concerné présente un risque élevé pour plusieurs États membres ou pour des projets et programmes de l'UE. À cette fin, elle a élaboré des orientation internes, que nous avons prises en considération pour notre évaluation. Pour ses évaluations des risques, la Commission doit prévoir des ressources suffisantes afin de pouvoir apprécier, pour chaque IDE, la sensibilité des cibles de l'UE au regard de tout facteur mentionné à l'article 4 du règlement et susceptible de menacer gravement la sécurité et l'ordre public, mais aussi identifier les propriétaires effectifs et leur profil de risque et tenir compte des sanctions imposées par l'UE et les États membres en lien avec l'investissement. Les procédures internes de la Commission imposent à la DG TRADE de consulter toutes les autres directions générales concernées afin de remplir pleinement son devoir de vigilance.

42 Un IDE peut donner lieu à un mouvement de capitaux, conformément aux dispositions de l'article 63 du TFUE. Ce dernier interdit toutes les restrictions aux mouvements de capitaux entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers. En vertu de l'article 65 du TFUE, des restrictions aux mouvements de capitaux peuvent se justifier, si elles sont nécessaires et proportionnées aux fins de la réalisation des objectifs définis dans le traité, y compris pour des motifs liés à la sécurité publique ou à l'ordre public, au sens où l'entend la CJUE. Un IDE peut entraîner l'établissement d'un investisseur d'un pays tiers dans l'UE, par exemple quand celui-ci acquiert une participation majoritaire dans une entreprise ayant son siège dans l'UE.

43 Selon l'exposé des motifs accompagnant la proposition de règlement, les intérêts publics doivent être interprétés au sens strict pour ce qui est de la question des mouvements de capitaux. Ils ne peuvent être invoqués que s'il existe une menace réelle et suffisamment grave, portant atteinte à un intérêt fondamental de la société. Des restrictions aux libertés fondamentales ne sauraient être détournées de leur fonction propre pour servir à des fins purement économiques. En outre, les mécanismes de filtrage des investissements devraient respecter les principes généraux du droit de l'Union, en particulier les principes de proportionnalité et de sécurité juridique. Ces principes impliquent que la procédure et les critères de filtrage des investissement soient définis de manière non discriminatoire et suffisamment précise et qu'ils se reflètent dans l'évaluation des risques et les recommandations de la Commission.

La Commission fournit une évaluation utile des risques, mais elle ne dispose que d'un accès limité aux données relatives aux profils des différents investisseurs

44 L'article 4 du règlement établit une liste non exhaustive de facteurs de risque concernant tantôt le caractère critique de la société cible, ses produits ou son activité dans l'UE, tantôt le profil de risque des investisseurs étrangers. Notre examen de dossiers a fait apparaître que la Commission décrivait les risques potentiels de manière exhaustive, y compris la détection des risques de contagion ou des dépendances critiques. Notre enquête ainsi que les entretiens que nous avons menés avec les autorités des États membres ont corroboré leur appréciation du rôle de la Commission dans l'évaluation des risques.

45 La Commission est idéalement placée non seulement pour déterminer si des IDE sont susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public dans plus d'un État membre ou à des projets et programmes présentant un intérêt pour l'UE, mais aussi pour estimer leur impact au niveau de l'Union. À ce titre, elles apporte une valeur ajoutée au dispositif de coopération. Nous avons constaté que la DG TRADE collabore avec les autres directions générales et demande des informations complémentaires aux États membres lorsque c'est nécessaire. Elle identifie également les cibles participant à certaines projets et programmes de l'UE, tels qu'ils figurent dans l'annexe au règlement.

46 Les bases de données d'Europol et d'Eurojust peuvent jeter un éclairage sur certains risques liés à une participation antérieure de certains investisseurs à des activités illégales ou criminelles. Toutefois, le règlement ne comporte aucune disposition favorisant une telle coopération et un tel échange d'informations, pourtant utiles pour permettre une meilleure évaluation des risques que les différents investisseurs présentent pour la sécurité.

La probabilité et l'impact des éléments de risque ne sont pas bien évalués dans les dossiers à haut risque

47 Notre examen des avis de la Commission a révélé plusieurs problèmes de qualité dans les évaluations réalisées. Pour satisfaire aux exigences de confidentialité de l'entité auditée, nous avons groupé nos constatations par type de problème (il nous est impossible de donner des exemples précis en raison de la nature extrêmement sensible des dossiers examinés):

a) **description des risques détectés et de la probabilité qu'ils se matérialisent**: nous avons constaté que certains risques recensés n'étaient pas étayés par des preuves suffisantes et que la probabilité qu'ils se concrétisent n'était pas clairement expliquée, si bien que leur incidence sur la sécurité et l'ordre public a peut-être été surestimée;

b) **lien entre le risque et l'investissement**: nous avons constaté que les risques pour la sécurité de l'approvisionnement, souvent confié à un seul fournisseur ou tout au plus à quelques-uns, peuvent mettre en péril certaines fournitures ou dépendances critiques. Le risque trouve toutefois son origine dans des tendances industrielles antérieures, dans d'anciennes décisions politiques ou dans des réalités de marché dont les investisseurs ne sont pas directement responsables;

c) **quantification de l'impact potentiel d'une acquisition**: dans ses évaluations des risques, la Commission ne quantifie pas autant qu'elle le pourrait l'impact potentiel ou la perturbation susceptible de résulter d'un investissement spécifique;

d) **prise en considération des autres politiques nationales et européennes**: la plupart des évaluations n'expliquent pas quels autres instruments ou politiques nationaux ou européens devraient s'attaquer aux risques détectés et, lorsqu'ils existent, pourquoi ils ne suffisent pas à couvrir pleinement les risques sans nécessiter de mesures supplémentaires au cas par cas. Ce constat concerne au moins les domaines suivants: le contrôle des exportations (y compris les biens à double usage), la législation en matière de protection des données, les contrôles prévus dans la réglementation financière et les sanctions de l'UE destinées à interdire des investissements;

e) **distinction entre les différents rôles et responsabilités des actionnaires et de la direction**: il n'en est pas toujours tenu compte, alors qu'elle peut avoir une influence sur les éventuelles mesures d'atténuation recommandées. Plusieurs garde-fous ont été mis en place et des distinctions juridiques ont été opérées entre, d'une part, l'administrateur ou le conseil d'administration d'une entité et, d'autre part, ses actionnaires, dont la prise en considération est variable dans les avis examinés;

f) **mise en évidence d'un éventuel soutien financier de l'UE pour parer à certains risques**: la Commission n'examine pas si un soutien ou une atténuation est possible par une utilisation de ressources directes de l'UE (tirées du budget de l'Union, du Fonds européen d'investissement (FEI), de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) ou de tout autre financement de l'UE disponible), ou au niveau d'un État membre.

Les recommandations de la Commission sont partiellement efficaces sur le plan de la gestion des risques détectés

48 Nous avons évalué la qualité des recommandations formulées par la Commission dans ses avis. Les principaux facteurs qui ont amené celle-ci à émettre un avis sont les **risques et mesures relatifs à des cibles de l'UE sensibles** (la sécurité de l'approvisionnement en biens et en technologies critiques ou en produits à double usage, par exemple) et les **risques liés aux investisseurs** (comme l'influence ou le contrôle exercés par un pays étranger). Nous avons constaté que lorsque la Commission a décelé ce qu'elle considérait comme une incidence probable sur la sécurité ou l'ordre public, elle a recommandé des mesures d'atténuation à l'État membre accueillant l'IDE.

49 En ce qui concerne la qualité et la pertinence des mesures d'atténuation suggérées, nous avons relevé que dans certains cas, la Commission:

a) propose des mesures d'atténuation sans expliquer dans quelle mesure elles permettraient de parer aux risques détectés;

b) **recommande plusieurs garde-fous qui ne font pas suffisamment la distinction entre les rôles et responsabilités des actionnaires et de la direction** ou qui peuvent poser des problèmes d'applicabilité et ne permettent donc pas d'atténuer efficacement les risques recensés. Les engagements requis sont contraignants pour l'investisseur, mais pas forcément pour la société cible et sa direction;

c) **recommande d'imposer aux investisseurs ou aux sociétés cibles des restrictions ou des conditions qui ne sont pas compatibles avec une économie de marché.** Des mesures exigeant d'une cible de l'UE et de l'investisseur qu'ils augmentent les stocks ou la capacité de production imposent une obligation financière et juridique à une partie privée afin de remédier à une situation de marché systémique dont l'investisseur n'est pas directement responsable.

50 Les éléments probants que nous avons rassemblés montrent que si certaines opérations impliquaient des individus figurant sur une liste de sanctions, les États membres concernés n'ont pas pour autant bloqué les investissements concernés. Nous estimons que si un investisseur est mentionné sur une liste de sanctions qui lui interdit d'investir, la Commission peut se passer d'une évaluation pour émettre un avis, étant donné qu'un tel investissement serait de facto illégal si un État membre devait l'autoriser.

Des outils opérationnels et des ressources appropriés sont en place, mais les rapports ne sont pas assez ciblés

51 La Commission doit, pour bien faire, adhérer aux principes de bonne gestion financière et à son cadre de contrôle interne. En d'autres termes, elle doit dégager les ressources nécessaires pour pouvoir traiter en temps utile les dossiers qui lui sont soumis. Elle doit également veiller à disposer d'outils adéquats de gestion de l'information afin de pouvoir effectuer ses propres évaluations, ainsi que de moyens de communication sécurisés pour gérer les échanges d'informations avec les États membres. Les rapports annuels et l'évaluation quinquennale du fonctionnement et de l'efficacité du règlement sont supposés préciser la mesure dans laquelle ce dernier a été mis en œuvre dans l'UE et traiter de tout problème systémique important qui se pose. Fondés sur des données pertinentes et fiables, les rapports de la Commission doivent être centrés sur les principaux risques et sur la manière d'y parer.

La Commission a mis en place des outils opérationnels et des ressources appropriés pour soutenir la mise en œuvre du dispositif de coopération

52 Nous avons constaté que la Commission a prévu des ressources adéquates pour traiter en temps utile le volume actuel de dossiers et qu'elle a fourni des évaluations dans des délais serrés. Il existe néanmoins des possibilités de simplification qui permettraient d'améliorer la gestion des futures augmentations de la charge de travail, comme l'utilisation systématique, par les agents de la Commission, des modèles et des listes de contrôle existants.

53 La Commission a créé une base de données appropriée pour gérer et documenter ses travaux, avec suffisamment d'indicateurs pour évaluer l'efficacité du règlement. Elle s'est également dotée d'outils informatiques adéquats pour échanger des informations, en toute sécurité, dans le cadre du dispositif de coopération.

54 La Commission a élaboré des lignes directrices et des processus internes bien pensés. Parmi les procédures examinées, il en est une que nous avons trouvée très utile, à savoir une liste de contrôle spécifique qui impose aux agents de la Commission, lorsqu'ils détectent un risque probable, de le définir et de le justifier en apportant des éléments probants. En dépit de l'importance de cette liste de contrôle pour favoriser des évaluations uniformes et exhaustives, les autres directions générales qui communiquent des informations à la DG TRADE ne l'utilisent pas de façon systématique.

55 En application des dispositions de l'article 12 du règlement, la Commission a réuni un groupe d'experts issus des autorités de l'ensemble des États membres. Ce groupe a pour mission de lui fournir des conseils et une expertise, de partager les bonnes pratiques et les enseignements tirés, ainsi que de procéder à des échanges de vues sur les tendances et les sujets d'intérêt commun liés aux investissements directs étrangers. Nous observons que la Commission a créé la plateforme nécessaire au forum d'experts et que tous les États membres, qu'ils soient dotés ou non d'un mécanisme de filtrage, y participent.

56 L'article 13 du règlement offre la possibilité d'une coopération internationale entre les États membres et la Commission, d'une part, et les autorités des pays tiers, d'autre part. La Commission a lancé diverses initiatives ou y a pris part. Citons des discussions avec des pays tiers, une coopération avec l'OCDE et les États-Unis ou encore des conférences et des événements destinés aux parties prenantes et suivis par les autorités des pays tiers.

Les rapports annuels de la Commission ne mettent pas suffisamment l'accent sur les risques détectés ni sur les approches communes pour les éviter

57 Conformément au règlement, la Commission a publié ses deux premiers rapports annuels sur le mise en œuvre. Le texte ne précise pas les informations à fournir dans les rapports annuels, mais ceux-ci en donnent plus que les rapports comparables établis par les États membres. Cependant, même en tenant compte de la nécessité de trouver un équilibre entre transparence et sécurité vu le caractère sensible des données, nous pensons que les données et informations contenues dans les rapports sont insuffisantes pour rendre véritablement compte et, aspect plus important encore, pour évaluer l'efficience et l'efficacité du filtrage des IDE et de la coopération au niveau de l'UE. Les raisons en sont les suivantes:

- le règlement ne fait état d'aucune information spécifique à faire impérativement figurer dans le rapport annuel de la Commission;
- les rapports offrent une synthèse complète des développements législatifs dans les États membres ainsi que des activités de filtrage des IDE réalisées au niveau tant national que de l'UE. Nous avons toutefois constaté que les rapports ne ciblent pas suffisamment les types de risques détectés pour les secteurs concernés, ni ceux liés aux investisseurs ou aux structures des opérations (en particulier les types visés à l'article 4);

- les rapports présentent des informations sur les IDE qui entrent dans l'UE. Or les informations sur le volume d'investissements entrants ont une valeur ajoutée limitée, étant donné qu'elles n'ont pas forcément de lien avec les risques pour la sécurité et l'ordre public (concentration géographique ou localisation des actifs sensibles ou stratégiques, par exemple);

- les chiffres communiqués sur les IDE ne correspondent pas aux flux entrants réels de capitaux étrangers dans l'Union, car ils s'appuient sur la valeur des opérations globales et non sur les investissements directs concernant l'UE. Il en résulte une image faussée de l'importance de la part des opérations d'IDE dans l'UE. Le manque de statistiques fiables ou d'informations détaillées de la part des États membres constitue un défi pour la Commission, si elle veut ventiler les opérations globales afin d'isoler les éléments qui concernent l'UE de ceux qui lui sont étrangers;

- le manque d'informations agrégées sur les schémas de risque et la fréquence des mesures d'atténuation rendent au fil du temps plus difficile la détection des problèmes d'intérêt commun et l'élaboration de solutions ou d'améliorations potentielles au niveau de l'UE.

Conclusions et recommandations

58 Dans l'ensemble, la Commission a pris des mesures appropriées afin d'établir et de mettre en œuvre un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'UE. Il subsiste néanmoins, au niveau de l'EU-27, des limites importantes qui nuisent à l'efficacité et à l'efficience du cadre lorsqu'il s'agit de détecter et d'atténuer les risques pour la sécurité et l'ordre public.

59 Le dispositif de coopération a facilité le partage d'informations sur le filtrage et les évaluations des risques des IDE. Il n'empêche que certains aspects de la conception du règlement font que ce dispositif est moins efficace pour ce qui est de la protection de la sécurité et de l'ordre public dans l'UE. Premièrement, comme le règlement n'impose pas aux États membres de mettre en place un mécanisme de filtrage des IDE, six d'entre eux en étaient toujours dépourvus en septembre 2023. Deuxièmement, étant donné que le règlement n'évoque nullement le champ d'application des éventuels mécanismes de filtrage nationaux, il existe de grandes différences de portée et d'approche entre les systèmes de filtrage en place dans les États membres. Troisièmement, ces derniers ne sont pas tenus d'informer la Commission ou les autres États membres des décisions finales qu'ils prennent dans les dossiers pour lesquels la première émet des avis ou les seconds adressent des commentaires soulignant l'existence de risques susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public. Enfin, quatrièmement, les recommandations de la Commission ne sont pas contraignantes pour les États membres procédant à un filtrage, même lorsque des intérêts généraux de l'UE sont en jeu (voir points ***26*** à ***28***).

60 Le règlement laisse une grande liberté d'interprétation de la notion d'«incidence probable» sur la sécurité et l'ordre public. En outre, de par la conception même du règlement, les situations comparables ne sont pas toujours régies par des règles comparables (en particulier dans le traitement des opérations intra-UE menées par des entités détenues et contrôlées par une autorité étrangère, ou dans le cas des investissements de portefeuille). Par ailleurs, les États membres peuvent fixer leur propre périmètre en matière de sécurité et d'ordre public. En raison de tous ces éléments, auxquels s'ajoute le fait que les États membres ne doivent pas lui faire rapport sur l'issue des dossiers qu'ils soumettent à un filtrage, il est extrêmement difficile pour la Commission de suivre la mise en œuvre du cadre et de s'assurer que les investisseurs ne fassent pas l'objet d'une discrimination ou que la libre circulation des capitaux ne soit pas indûment entravée (voir point ***29***). Cela crée en outre de multiples zones d'ombre, qui mettent à mal le besoin légitime de l'UE de protéger ses intérêts dans les domaines de la sécurité et de l'ordre public. Les évaluations des risques et les recommandations de la Commission doivent également être améliorées.

Recommandation n° 1 – Apporter les modifications nécessaires au règlement afin de consolider le cadre de l'UE pour le filtrage des investissements directs étrangers

Sans préjudice des décisions des colégislateurs, nous recommandons à la Commission, lors du réexamen du cadre:

a) de prévoir l'obligation pour tous les États membres de mettre en place un mécanisme de filtrage;

b) de clarifier des concepts clés tels que:

   i) la définition du risque «probable» en l'alignant clairement sur la notion de «menace réelle et suffisamment grave, portant atteinte à un intérêt fondamental de la société»;

   ii) les investissements de portefeuille;

c) de couvrir explicitement:

   i) les investissements étrangers réalisés dans l'UE par une entreprise économiquement active dans l'UE;

   ii) les investissements par lesquels un investisseur étranger acquiert une cible étrangère possédant des filiales dans l'UE;

d) de prévoir l'obligation pour les États membres de fournir à la Commission et aux autres États membres, le cas échéant, un retour d'information sur les décisions prises dans le cadre de leurs dossiers faisant l'objet d'un filtrage, en particulier lorsque la Commission a émis un avis et/ou lorsque les États membres concernés ont formulé un commentaire.

Quand? En 2024.

61 Nous avons également relevé des différences notables entre les mécanismes de filtrage des États membres et constaté que la Commission n'a mené à bien aucune évaluation formelle de la conformité de ces mécanismes avec les conditions minimales fixées dans le règlement. À l'heure actuelle, plusieurs États membres procèdent à un préfiltrage et ne notifient au dispositif de coopération que les opérations susceptibles de porter atteinte à leur sécurité nationale ou à leur propre ordre public, privant en cela les autres États membres et la Commission de la possibilité d'examiner si les opérations en question peuvent avoir une incidence sur eux. De ce fait, un volume non négligeable d'IDE ne fait pas l'objet d'un filtrage et un nombre conséquent de dossiers inéligibles ou à faible risque surchargent le système (voir points ***32*** à ***39***).

Recommandation n* 2 – Évaluer la conformité des mécanismes de filtrage nationaux avec les normes réglementaires, ainsi que simplifier et uniformiser les concepts au niveau de ces mécanismes

La Commission devrait:

a) fournir une évaluation de la conformité des mécanismes de filtrage nationaux avec les normes énoncées à l'article 3 du règlement;

b) clarifier la pratique du préfiltrage;

c) encourager les États membres à harmoniser leurs critères, leurs calendriers et leurs processus, de sorte que les dossiers concernant plusieurs États membres puissent être coordonnés efficacement (dossiers relevant de plusieurs autorités nationales).

Quand? D'ici à fin 2026 pour le point a) et d'ici à fin 2025 pour les autres.

62 L'évaluation des risques effectuée par la Commission apporte une valeur ajoutée pour l'UE en détectant les risques pour la sécurité et l'ordre public concernant les facteurs énoncés à l'article 4 du règlement, mais aussi en contribuant à la réflexion sur les possibles vulnérabilités et dépendances critiques au niveau de l'UE. Cette approche connaît toutefois des limites, en ce sens qu'elle ne couvre pas tous les types de risques, comme ceux liés à d'éventuels antécédents criminels ou à la sécurité présentés par des investisseurs au niveau de l'UE (voir points ***44*** à ***46***).

63 La Commission a réalisé des évaluations dans des délais serrés. Cela étant, nous avons relevé des problèmes de qualité dans celles que nous avons examinées (voir point ***47***), notamment en ce qui concerne:

— la description des risques détectés et la probabilité qu'ils se matérialisent;

— les liens entre le risque et l'investissement;

— la quantification de l'impact potentiel d'une acquisition;

— la prise en considération des autres politiques nationales et européennes;

— la distinction entre les différents rôles et responsabilités des actionnaires et de la direction;

— la mise en évidence d'un éventuel soutien financier de l'UE pour parer à certains risques.

64 Dans les avis qu'elle adresse aux États membres, la Commission peut recommander des mesures d'atténuation, voire interdire un IDE. De notre point de vue, les recommandations ne sont que partiellement efficaces pour parer aux risques détectés. En effet, la justification des mesures d'atténuation prescrites peut être améliorée, notamment en précisant comment lesdites mesures permettraient de réduire l'exposition aux risques si elles devaient être appliquées. Par ailleurs, lorsqu'elle recommande des mesures d'atténuation, la Commission propose des conditions qui pourraient poser des problèmes d'applicabilité ou s'avérer incompatibles avec une économie de marché (voir point ***49***).

Recommandation n° 3 – Améliorer le dispositif de coopération et les évaluations afin que la Commission puisse mieux justifier les actions d'atténuation concernant les dossiers à haut risque

La Commission devrait:

a) examiner l'éligibilité avant d'entamer ses évaluations des risques;

b) rendre ses évaluations des risques plus exhaustives en étudiant la possibilité de coopérer avec Europol et Eurojust afin d'estimer dans quelle mesure les investisseurs présentent des risques d'agissements criminels ou pour la sécurité;

c) centrer ses évaluations sur les risques dont la matérialisation est raisonnablement probable, en évitant les scénarios hypothétiques;

d) renforcer ses avis en indiquant clairement si ceux-ci visent simplement à partager des informations ou s'ils portent sur des menaces graves pour la sécurité et l'ordre public et proposent des mesures proportionnelles qui tiennent compte des rôles et des responsabilités des investisseurs, ainsi que des législations, politiques et instruments nationaux et européens existants;

e) recommander le rejet des dossiers dans lesquels les investisseurs étrangers figurent sur une liste de sanctions leur interdisant tout investissement, indépendamment du profil de risque de la cible.

Quand? D'ici à fin juin 2024.

65 La Commission a mis en place des outils opérationnels, des systèmes informatiques et des ressources appropriés pour traiter la charge de travail que représente actuellement le dispositif de coopération. Elle a produit en temps utile ses rapports annuels et a rempli sa mission d'«information» lors de la mise en œuvre du règlement. Néanmoins, vu la nécessité de trouver un équilibre entre transparence et sécurité en raison du caractère sensible des données, nous estimons que les informations et données fournies par la Commission et les États membres sont insuffisantes pour évaluer l'efficience et l'efficacité du filtrage des IDE et de la coopération au niveau de l'UE. Le fait est que les rapports ne ciblent pas suffisamment les types de risques détectés pour les secteurs concernés, ni ceux liés aux investisseurs ou aux structures des opérations (voir points ***52*** à ***57***).

66 De plus, le règlement ne prévoit pas de retour d'information adéquat de la part de l'État membre auquel la Commission adresse un avis, pas plus qu'il n'en impose un à propos des commentaires formulés par un autre État membre, alors que cela permettrait à la Commission ou à l'État membre à l'origine des commentaires d'assurer un suivi et de rendre compte de l'efficacité du système (voir point***29***, sous ***(c)***).

Recommandation n° 4 – Améliorer la qualité des rapports

La Commission devrait renforcer la qualité de ses rapports annuels en se concentrant sur les risques critiques et les approches destinées à les atténuer. En coopération avec les États membres, elle devrait aussi améliorer l'étendue et la qualité des données sous-jacentes.

Quand? En 2024.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre IV, présidée par Mihails Kozlovs, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 24 octobre 2023.

Par la Cour des comptes

Tony Murphy
Président

Annexes

Annexe I – Comparaison entre les cadres de filtrage de l'UE et des États-Unis

Éléments du cadre pour le filtrage des IDE	Cadre pour le filtrage des IDE et dispositif de coopération de l'UE	*Committee on Foreign Investment in the United States* (CFIUS)
Gouvernance	La DG TRADE gère le dispositif de coopération en concertation avec les États membres, ainsi que les discussions de politique générale au sein du groupe d'experts nommés par l'ensemble des États membres.	Le CFIUS est une organisation interministérielle habilitée à examiner les implications des investissements directs étrangers réalisés aux États-Unis sur la sécurité nationale.
Pouvoirs	Le cadre pour le filtrage des IDE est un instrument d'habilitation, non d'harmonisation. Il ne dicte pas aux États membres ce qui doit être filtré et ce qui ne doit pas l'être. La décision finale de bloquer ou d'autoriser un IDE incombe aux États membres. La Commission peut émettre des avis lorsqu'elle constate qu'un IDE donné est susceptible de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public de plusieurs États membres ou d'avoir une incidence sur des projets ou des programmes présentant un intérêt pour l'UE. Ces avis peuvent comporter des mesures d'atténuation non contraignantes ou une recommandation d'interdiction des investissements concernés.	Le CFIUS est autorisé à bloquer les opérations qui relèvent de sa juridiction. Il peut également imposer des mesures pour atténuer toute menace pour la sécurité nationale des États-Unis. Sa décision de bloquer un investissement ou d'imposer des mesures d'atténuation est contraignante.

Éléments du cadre pour le filtrage des IDE	Cadre pour le filtrage des IDE et dispositif de coopération de l'UE	*Committee on Foreign Investment in the United States* (CFIUS)
	Les États membres réalisant le filtrage ont le droit d'adopter des mesures d'atténuation contraignantes et, le cas échéant, des décisions d'interdiction. Les États membres ne peuvent bloquer un IDE effectué dans un autre État membre.	
Champ d'application	Tout dossier faisant l'objet d'un filtrage par un État membre doit être notifié aux autres États membres et à la Commission au travers du dispositif de coopération. En ce qui concerne les IDE ne faisant pas l'objet d'un filtrage, la Commission dispose de pouvoirs d'office qui lui permettent de demander des informations à un État membre. Sont concernés les investissements directs réalisés par des étrangers. Les investissements indirects n'entrent pas dans le champ d'application du règlement, sauf s'il s'agit de cas de contournement, mais dans les faits, certains États membres soumettent des investissements intra-UE à un filtrage.	Toute opération susceptible de donner lieu à la prise de contrôle d'une entreprise américaine par une entité étrangère. La définition de la notion de «contrôle» est large et désigne le pouvoir direct ou indirect (exercé ou non) d'intervenir ou de décider dans les questions importantes concernant une entreprise. Les investissements minoritaires peuvent être concernés.

Éléments du cadre pour le filtrage des IDE	Cadre pour le filtrage des IDE et dispositif de coopération de l'UE	*Committee on Foreign Investment in the United States* (CFIUS)
Dépôt obligatoire d'un dossier	Le dépôt obligatoire d'un dossier est déterminé au niveau national par les mécanismes de filtrage des différents États membres. Le règlement de l'UE ne soumet aucun secteur ou type d'opération spécifique à une obligation. Le règlement de l'UE impose seulement que tous les IDE faisant l'objet d'un filtrage soient notifiés aux autres États membres.	Technologies critiques: les investissements étrangers concernant une entreprise américaine active dans des technologies critiques, dont l'utilisation par une entité étrangère est soumise à l'obtention d'une autorisation réglementaire officielle. Contrôle par un autre État: certaines opérations par lesquelles une entité détenue par un État tiers prend une participation substantielle dans une entreprise américaine.
Sanctions juridiques	Pas de sanctions juridiques envisagées au niveau de l'UE. Différentes sanctions applicables dans les États membres.	Trois types d'infraction: non-dépôt du dossier; non-respect des mesures d'atténuation imposées par le CFIUS; fausse déclaration, omission ou fausse certification. Éventuelles sanctions civiles pour non-conformité ou pour violation d'une disposition importante d'une mesure d'atténuation.

Sigles, acronymes et abréviations

AELE: Association européenne de libre-échange

CCT: Conseil du commerce et des technologies

CFIUS: *Committee on Foreign Investment in the United States*

CJUE: Cour de justice de l'Union européenne

DG TRADE: direction générale du commerce de la Commission européenne

EEE: Espace économique européen

Eurojust: Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale

Europol: Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs

FEI: Fonds européen d'investissement

FRR : facilité pour la reprise et la résilience

IDE: investissement direct étranger

OCDE: Organisation de coopération et de développement économiques

OTAN: Organisation du traité de l'Atlantique Nord

TFUE: traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Glossaire

Filtrage: procédure permettant d'évaluer, d'examiner, d'autoriser, de soumettre à condition, d'interdire ou d'annuler des investissements directs étrangers.

Investissement direct étranger (IDE): investissement de toute nature auquel procède un investisseur étranger et qui vise à établir ou à maintenir des relations durables et directes entre ce dernier et la société cible en vue d'exercer une activité économique dans un État membre, y compris les investissements permettant une participation effective à la gestion ou au contrôle d'une société exerçant une activité économique. Cette définition exclut les investissements de portefeuille.

Investisseur étranger: personne physique d'un pays tiers ou une entreprise d'un pays tiers réalisant un investissement direct étranger.

Mécanisme de filtrage: instrument d'application générale, tel qu'une loi ou un règlement, et les exigences administratives, les lignes directrices ou les règles d'exécution qui l'accompagnent, déterminant les modalités, les conditions et les procédures pour évaluer, examiner, autoriser, soumettre à condition, interdire ou annuler des IDE pour des motifs de sécurité ou d'ordre public.

Réponses de la Commission

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

Calendrier

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

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre IV (Réglementation des marchés et économie concurrentielle), présidée par Mihails Kozlovs, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de Mihails Kozlovs, Membre de la Cour, assisté de: Edite Dzalbe, cheffe de cabinet; Laura Graudina, attachée de cabinet; Juan Ignacio Gonzalez Bastero, manager principal; Georgios Karakatsanis, chef de mission; Jacques Sciberras, Joerg Genner et Joaquin Hernandez Fernandez, auditeurs. Mari-Liis Pelmas-Gardin a assuré le secrétariat.

De gauche à droite: Joerg Genner, Georgios Karakatsanis, Edite Dzalbe, Mihails Kozlovs, Laura Graudina, Juan Ignacio Gonzalez Bastero, Mari-Liis Pelmas-Gardin et Jacques Sciberras.

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2023

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une licence Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Ainsi, en règle générale, vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications éventuelles que vous avez apportées. Si vous réutilisez du contenu de la Cour des comptes européenne, vous avez l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsqu'une telle autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Figure 1: © OCDE, 2022; *Framework for Screening Foreign Direct Investment into the EU – Assessing effectiveness and efficiency*. La traduction de cette figure n'est pas l'œuvre de l'OCDE et ne doit pas être considérée comme une traduction officielle effectuée par cette organisation. L'OCDE ne pourra en aucun cas être tenue pour responsable de cette traduction ni des éventuelles erreurs qui y figureraient.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

PDF	ISBN 978-92-849-1317-6	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/271647	QJ-AB-23-028-FR-N
HTML	ISBN 978-92-849-1324-4	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/560753	QJ-AB-23-028-FR-Q

En 2020, l'Union européenne a mis en place un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers (IDE) susceptibles de représenter une menace pour la sécurité ou l'ordre public dans l'UE ou dans ses États membres.

Nous avons examiné si ce cadre était efficace et efficient. Notre conclusion est que la Commission a pris des mesures appropriées pour le mettre en œuvre et que les États membres sont de plus en plus nombreux à adopter des mécanismes de filtrage et à coopérer au niveau européen. Il subsiste toutefois des limites importantes à une gestion efficace des risques pour la sécurité et l'ordre public. Six États membres ne disposent toujours pas d'un mécanisme de filtrage. En outre, il existe des différences sur le plan du champ d'application, de la couverture, de la définition des secteurs critiques et de la compréhension des concepts clés. Il en résulte de multiples zones d'ombre qui empêchent une protection efficace de l'ensemble de l'UE. Par ailleurs, la Commission devrait améliorer ses évaluations et ses recommandations.

Nous l'engageons à consolider le cadre juridique, à clarifier et à simplifier les concepts clés ainsi qu'à renforcer ses avis aux dossiers à haut risque.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Office des publications de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors