COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 1.9.2022
COM(2022) 433 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Deuxième rapport annuel sur le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union

{SWD(2022) 219 final}

INTRODUCTION

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

Le présent rapport couvre l'année 2021[1] et rend transparents le fonctionnement du filtrage des IDE dans l'UE et l'évolution des mécanismes nationaux de filtrage. Il contribue à la responsabilisation de l'Union dans un domaine où, compte tenu des intérêts en jeu en matière de sécurité, la transparence concernant les transactions individuelles n'est ni possible ni appropriée.

Il se fonde sur les rapports des 27 États membres et d'autres sources et se compose de quatre chapitres:

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

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

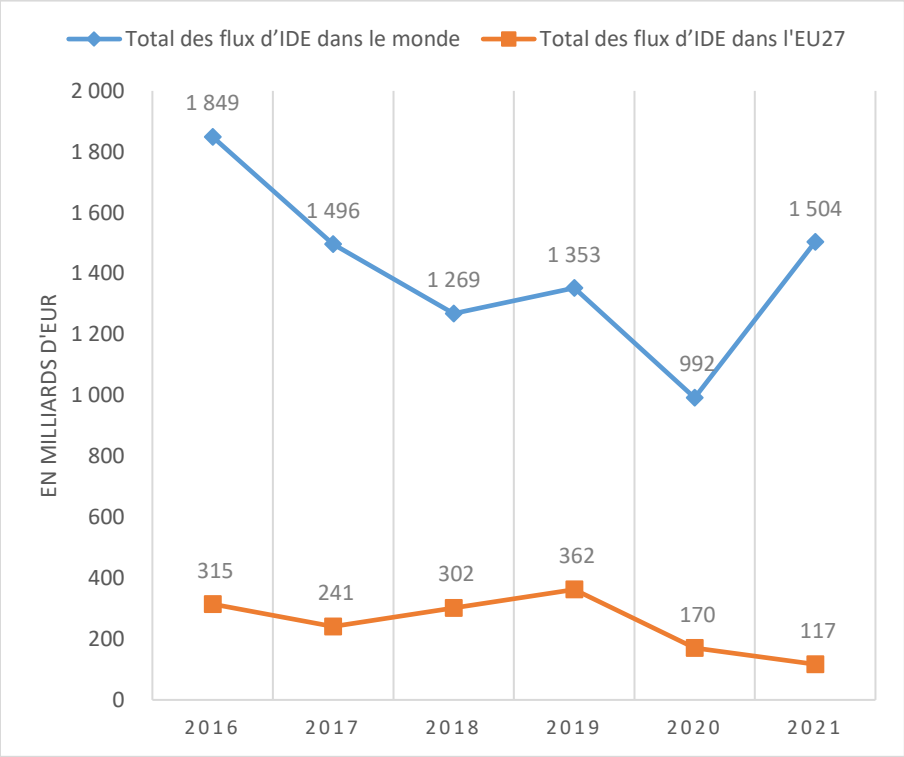
[1] Le premier rapport annuel couvrait une période plus courte, comprise entre le 11 octobre 2020 et le 30 juin 2021. Il existe donc un chevauchement avec le présent rapport, qui couvre également la période allant du 1er au 30 juin.

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

En 2021, les investissements directs étrangers (IDE) ont rebondi à l'échelle mondiale après le ralentissement provoqué par la COVID-19 en 2020. Les flux d'IDE à l'échelle mondiale ont atteint 1,5 billion d'EUR en 2021 (**figure 1**), ce qui équivaut à une augmentation de 52 % par rapport à 2020 et de 11 % par rapport aux niveaux antérieurs à la COVID-19 de 2019.

L'UE a contribué à la reprise mondiale de 2021 avec 117 milliards d'EUR d'IDE entrants, soit 8 % du niveau mondial (27 % en 2019), ce qui représente une baisse de 31 % par rapport aux niveaux de 2020 et une baisse de 68 % par rapport à 2019. Le résultat de l'UE est dû à la diminution des IDE entrants en Irlande, en Allemagne et au Luxembourg et aux désinvestissements aux Pays-Bas[2].

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



Source: données de l'OCDE, extraites le 29 avril 2022. Les données se rapportent aux flux entrants d'IDE.

En 2021, la vigueur des marchés boursiers et la reprise de la confiance des entreprises ont entraîné une augmentation des fusions-acquisitions (F&A) et des transactions de création (ou transactions ex nihilo) à l'échelle mondiale, mais pas encore dans l'EU-27[3] (**figure 1**), malgré la baisse des

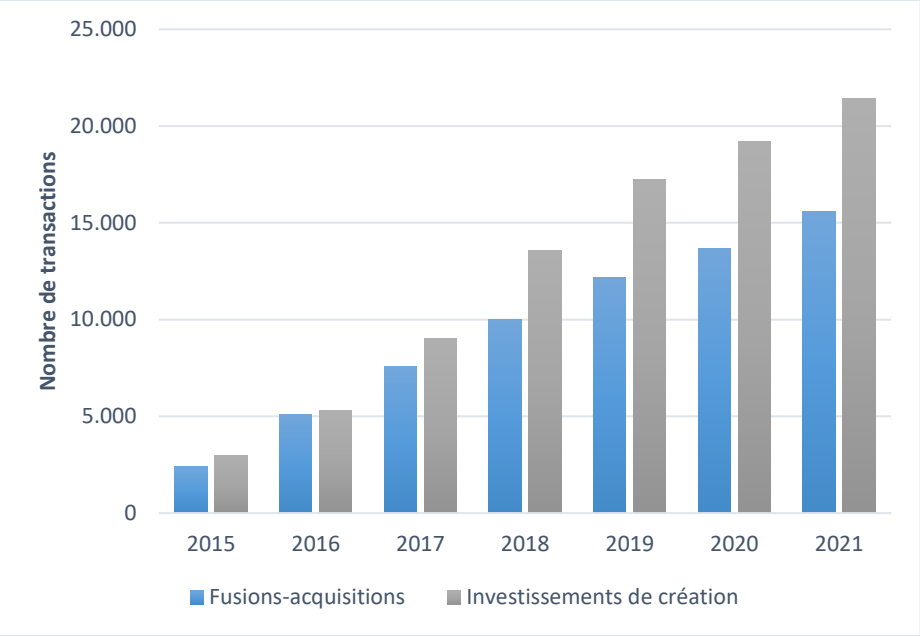
[2] OCDE, «FDI IN FIGURES», avril 2022.
[3] Pitchbook, «Global M&A report», 2021.

entrées cumulées d'IDE. Le nombre d'acquisitions et d'investissements de création dans l'UE a augmenté respectivement de 32 % et de 12 % par rapport à 2020[4].

Les acquisitions sont toutefois restées inférieures de 9 % au niveau atteint en 2019. Pour les investissements de création, la différence par rapport à l'année ayant précédé la pandémie a atteint – 39 %.

La tendance à la hausse des flux cumulés de transactions étrangères dans l'EU-27 confirme l'ouverture des pays de l'Union aux investissements étrangers, malgré le ralentissement causé par la pandémie de COVID-19 (**figure 2**), avec une augmentation moyenne de plus de 2 100 acquisitions et 3 200 investissements de création par an au cours des cinq dernières années.

Figure 2: Nombre cumulé annuellement de transactions dans l'EU-27 entre 2015 et 2021



Source: calculs du JRC à partir des données du Bureau van Dijk extraites le 22 février 2022. Les données relatives à 2015 correspondent aux flux d'IDE en 2015, tandis que les données relatives aux années suivantes correspondent à la somme cumulée des flux annuels.

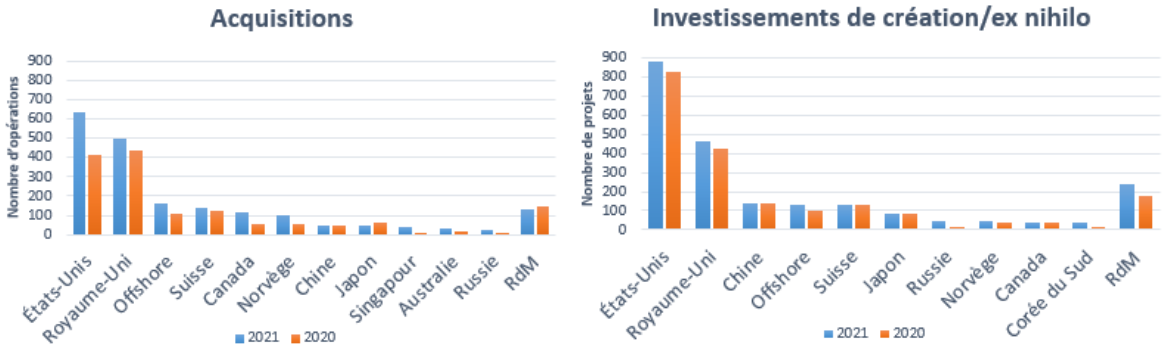
Les données annuelles par juridiction étrangère montrent une augmentation du nombre d'opérations et de projets pour la plupart des pays d'origine en 2021 (**figure 3**). Les États-Unis ont été le premier investisseur étranger en 2021, prenant à leur compte 32,3 % de l'ensemble des acquisitions et 39,4 % des investissements de création, suivis par le Royaume-Uni avec respectivement 25,6 % et 20,9 %. Les exceptions notables sont la Chine et le Japon, qui restent

[4] GLOSSAIRE: Nous employons le terme «investisseur étranger» pour désigner les entités (sociétés ou personnes) non-UE qui acquièrent des participations ou lancent des projets d'investissement de création («investissements de création» ou «IC») dans l'UE. Les termes «étranger» et «non-UE» sont interchangeables. Dans l'ensemble du texte, le terme «acquisitions» désigne les acquisitions de participations au capital d'entreprises de l'UE, qu'il s'agisse de «F&A» ou de participations inférieures à 50 % mais supérieures à 10 % du capital, et le terme «transactions» se rapporte à la somme des acquisitions et des investissements de création. Les «transactions étrangères» désignent les opérations dans lesquelles l'investisseur a un propriétaire ultime en dehors de l'UE. Le propriétaire ultime est une entité détenant, directement ou indirectement, au moins 50,01 % des actions de l'investisseur direct.

tous deux à des niveaux inférieurs à ceux de 2020. La Chine, en particulier, avec 2,3 % de l'ensemble des acquisitions étrangères en 2021 (contre 3,4 % en 2020) et 6 % des investissements de création (contre 7,1 % en 2020), n'a pas réussi à faire «décoller» ses opérations, en dépit de l'annonce de plusieurs grandes fusions-acquisitions et d'importants investissements de création, qui ont fait passer la valeur des investissements chinois à 9 milliards d'EUR en 2021 (contre 6,5 milliards d'EUR en 2020).

Les contrôles stricts des capitaux chinois et la concentration des activités d'investissement dans les principaux secteurs industriels ont eu une incidence négative sur les transactions chinoises en 2021[5]. Alors qu'en 2021, la plupart des juridictions ont renoué avec les niveaux d'acquisition de participations au capital antérieurs à la COVID-19 et que certaines d'entre elles ont même progressé par rapport aux niveaux de 2019[6], les projets d'investissements de création n'ont pas recouvré les niveaux de 2019. La seule exception ici concerne les centres offshore[7] (avec 133 projets en 2021 contre 106 en 2019) et la Russie[8] (avec 46 projets en 2021 contre 20 en 2019).

Figure 3: Nombre d'acquisitions de participations au capital (à gauche) et investissements de création (à droite) en 2021 et 2020 — Détails par juridiction étrangère (dix principaux investisseurs)*



Source: calculs du JRC à partir des données du Bureau van Dijk extraites le 22 février 2022. Offshore: centres financiers offshore[9] RdM: reste du monde (*) Les acquisitions de participations supérieures à 10 % du capital d'entreprises de l'UE.

En dépit des prévisions positives pour 2022 des analystes, qui se fondent sur la supposition que le pire de la pandémie est passé, les espoirs s'estompent rapidement à cause du contexte économique rendu incertain par l'invasion non provoquée et injustifiée de l'Ukraine par la Russie. Les effets

[5] Voir l'analyse des investissements chinois, Rhodium, 2022.
[6] C'est le cas, par exemple, des États-Unis, des centres offshore, du Canada et de la Norvège.
[7] Les principaux centres offshore par nombre de F&A ou d'investissements de création sont (par ordre alphabétique): les Bermudes, les îles Anglo-Normandes du Royaume-Uni, les Îles Caïmans, les Îles Vierges britanniques et Maurice. Pour la liste complète des centres financiers offshore, voir, par exemple, le document de travail des services de la Commission — Following up on the Commission Communication «Welcoming Foreign Direct Investment while Protecting Essential Interests» — SWD(2019) 108 final — 13 mars 2019.
[8] Pour de plus amples informations, voir le document de travail des services de la Commission «Russian shareholding in Europe (EU27)» qui accompagne le présent rapport.
[9] Voir la note de bas de page 7.

économiques de la forte augmentation du coût de l'énergie (qui se faisaient déjà sentir avant l'invasion) et des matières premières, ainsi que l'ampleur des répercussions économiques des perturbations de la chaîne d'approvisionnement, en particulier pour les matières premières critiques et les technologies critiques, et du ralentissement de l'activité et des échanges mondiaux, qui ne sont pas encore pleinement évalués, influenceront la dynamique des opérations dans l'UE, ce qui pourrait conduire à une révision à la baisse des attentes positives initiales pour 2022.

Le nombre de transactions par pays cible de l'UE témoigne d'un rebond généralisé du nombre de transactions étrangères en 2021 par rapport à 2020 (**Figure 4**). L'Allemagne, avec une part de 16,4 % de toutes les acquisitions effectuées par des investisseurs étrangers, était la première destination en 2021 et a enregistré une augmentation de 20 % du nombre de transactions par rapport à 2020. L'Espagne, la France et les Pays-Bas suivaient, avec une part des transactions étrangères de respectivement 13,8 %, 10,7 % et 10,5 %, et des taux de croissance annuels à deux chiffres par rapport à l'année précédente. En 2021, l'Espagne occupait la première place du classement UE des principaux bénéficiaires d'investissements de création étrangers (22,2 % du total), devant la France et l'Allemagne (respectivement 12,7 % et 11,2 %). Ces deux derniers pays, ainsi que l'Italie, ont été les seuls parmi les dix principaux bénéficiaires d'investissements de création où les projets étrangers n'ont pas décollé en 2021 par rapport à 2020[10].

Figure 4: Nombre d'acquisitions de participations au capital (à gauche) et d'investissements de création (à droite) en 2021 et 2020 — Détails par pays de destination (les dix premiers bénéficiaires de l'UE)*



Source: calculs du JRC à partir des données du Bureau van Dijk extraites le 22 février 2022. RdUE signifie «Reste de l'UE». (*) Les acquisitions de participations supérieures à 10 % du capital d'entreprises de l'UE.

Un examen plus approfondi des secteurs ciblés par les investisseurs étrangers montre que les TIC (technologies de l'information et de la communication) et l'industrie manufacturière sont à l'origine du rebond des transactions étrangères dans l'UE (**figure 5**[11]). Les technologies de l'information et de la communication (TIC) se sont classées en première position pour les acquisitions et en deuxième position (après le commerce de détail) pour les investissements de création, avec 30 % des nouvelles acquisitions et 15,4 % des investissements de création en 2021, ce qui équivalait à des croissances respectives de 34 % et de 15 % par rapport à 2020. L'industrie manufacturière, qui comptait 25,9 % du total des acquisitions étrangères et 12 % des investissements de création étrangers, suivait en 2021, avec des hausses respectives de 38 % et de 12 %, rapport à l'année précédente.

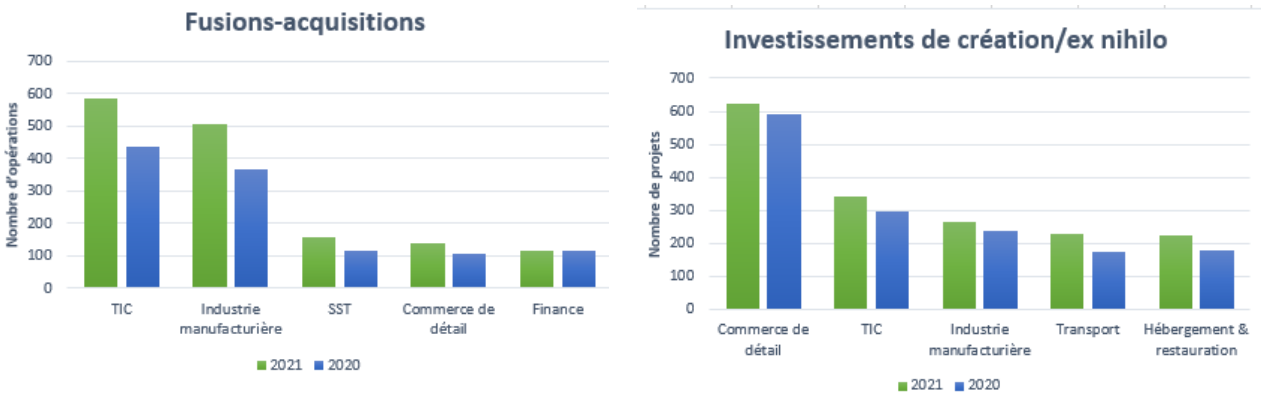
[10] La Hongrie, la Tchéquie et la Grèce ont été les principaux bénéficiaires du rebond des investissements de création dans le «reste de l'UE». La Hongrie a accueilli 2,4 % de l'ensemble des investissements de création étrangers dans l'UE en 2021, ce qui correspondait à une augmentation de 38 % par rapport à 2020. En attirant 1,5 % de l'ensemble des investissements de création étrangers, la Tchéquie a enregistré une augmentation de 50 % de ces investissements en 2021 par rapport à 2020 et la Grèce a, elle, enregistré une augmentation de 63 % en attirant 1,4 % de l'ensemble des investissements de création étrangers.

[11] Les catégories mentionnées se réfèrent à la structure générale de la NACE Rév. 2; voir: https://ec.europa.eu/eurostat/web/nace-rev2.

Les transactions étrangères ont connu une nouvelle dynamique dans tous les grands secteurs par rapport à 2020, atteignant, voire dépassant les niveaux antérieurs à la COVID-19 dans certaines catégories. En ce qui concerne les acquisitions de participations au capital, les niveaux de 2019 ont été atteints dans les domaines des TIC, des activités spécialisées et scientifiques et de la construction, entre autres, avec des augmentations de 27 %, de 8,3 % et 10 % en 2021 par rapport à 2019. La reprise des investissements de création étrangers est en revanche plus lente.

Sauf dans le secteur de l'hébergement et de la restauration, les investissements de création en 2021 n'atteignent pas les niveaux de 2019, même s'ils s'inscrivent dans une tendance positive après la chute de 2020.

Figure 5: Nombre d'acquisitions (à gauche) et d'investissements de création (à droite) en 2021 et 2020 — par secteur de la NACE (cinq principales catégories)



Source: calculs du JRC à partir des données du Bureau van Dijk extraites le 22 février 2022. SST désigne les activités spécialisées, scientifiques et techniques (NACE, Rév. 2, section M), elle englobe entre autres les installations de recherche-développement. TIC désigne l'information et la communication (NACE, Rév. 2, section J).

Informations complémentaires

De plus amples informations sur les chiffres donnés ci-dessus sont fournies à la section 1 du document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport. Des données supplémentaires sont fournies sur l'incidence et la reprise par État membre et par secteur, sur l'origine des investisseurs étrangers dans l'UE et sur la participation d'États étrangers dans les investisseurs étrangers dans l'UE.

CHAPITRE 2 – ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES DANS LES ÉTATS MEMBRES EN 2021

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

Bien que le règlement de l'UE sur le filtrage des IDE n'impose pas aux États membres de mettre en place un mécanisme de filtrage national[12], la Commission européenne continue d'encourager les États membres, à l'échelon tant politique que technique, à adopter, adapter et appliquer des mécanismes de filtrage nationaux. Plus récemment, la Commission européenne a invité les États membres à mettre en place un mécanisme de filtrage à part entière dans les orientations de 2020 à l'intention des États membres concernant la manière d'utiliser le filtrage des IDE en période de crise de santé publique et de vulnérabilité économique dans l'UE[13] et dans les orientations de 2022 à l'intention des États membres concernant les IDE en provenance de Russie et de Biélorussie[14].

La Commission européenne encourage activement cette évolution dans tous les États membres, en facilitant les progrès et le rapprochement des processus législatifs nationaux. Tout au long de l'année 2021, la Commission européenne a aidé les États membres en leur fournissant des orientations techniques et stratégiques et en organisant des réunions techniques et des échanges d'informations, y compris des échanges de bonnes pratiques.

Néanmoins, malgré cette coopération régulière et un certain nombre de similitudes importantes entre les mécanismes de filtrage nationaux, ces derniers présentent également des degrés de variation considérables en ce qui concerne la définition du filtrage formel d'un IDE, les délais

[12] Néanmoins, l'article 3 du règlement sur le filtrage des IDE impose à tout État membre de l'UE disposant d'un mécanisme de filtrage des IDE de veiller à ce que ce mécanisme:
• ait des délais définis,
• soit transparent et ne crée pas de discrimination,
• permette de tenir compte des commentaires des autres États membres et de l'avis de la Commission,
• donne la possibilité aux parties concernées de former un recours contre une décision défavorable prise par une autorité de filtrage des IDE,
• maintienne les mesures nécessaires pour éviter le contournement des mécanismes de filtrage des IDE et des décisions en découlant.

[13] Communication de la Commission — Orientations à l'intention des États membres concernant les investissements directs étrangers et la libre circulation des capitaux provenant de pays tiers ainsi que la protection des actifs stratégiques européens, dans la perspective de l'application du règlement (UE) 2019/452 (règlement sur le filtrage des IDE) (JO C 99 I du 26.3.2020, p. 1): «*(...) la Commission européenne invite les États membres:*
– à faire, dès à présent, pleinement usage de leurs mécanismes de filtrage des IDE, de manière à tenir dûment compte des risques représentés pour les infrastructures critiques de soins de santé, la fourniture d'intrants critiques et d'autres secteurs essentiels, comme le prévoit le cadre juridique de l'UE;
– pour les États membres qui ne disposent pas actuellement d'un mécanisme de filtrage, ou dont les mécanismes de filtrage ne couvrent pas toutes les opérations pertinentes, à mettre en place un mécanisme complet de filtrage et, dans l'intervalle, à utiliser toutes les autres options disponibles pour traiter les situations où l'acquisition ou la prise de contrôle d'une entreprise, d'une infrastructure ou d'une technologie donnée risque d'engendrer un risque pour la sécurité ou l'ordre public dans l'UE, notamment un risque pour les infrastructures sanitaires critiques et la fourniture d'intrants essentiels.»

[14] Communication de la Commission — Orientations à l'intention des États membres concernant les investissements directs étrangers en provenance de Russie et de Biélorussie compte tenu de l'agression militaire contre de l'Ukraine et des mesures restrictives prévues dans les récents règlements du Conseil relatifs aux sanctions (JO C 151 I du 6.4.2022, p. 1).

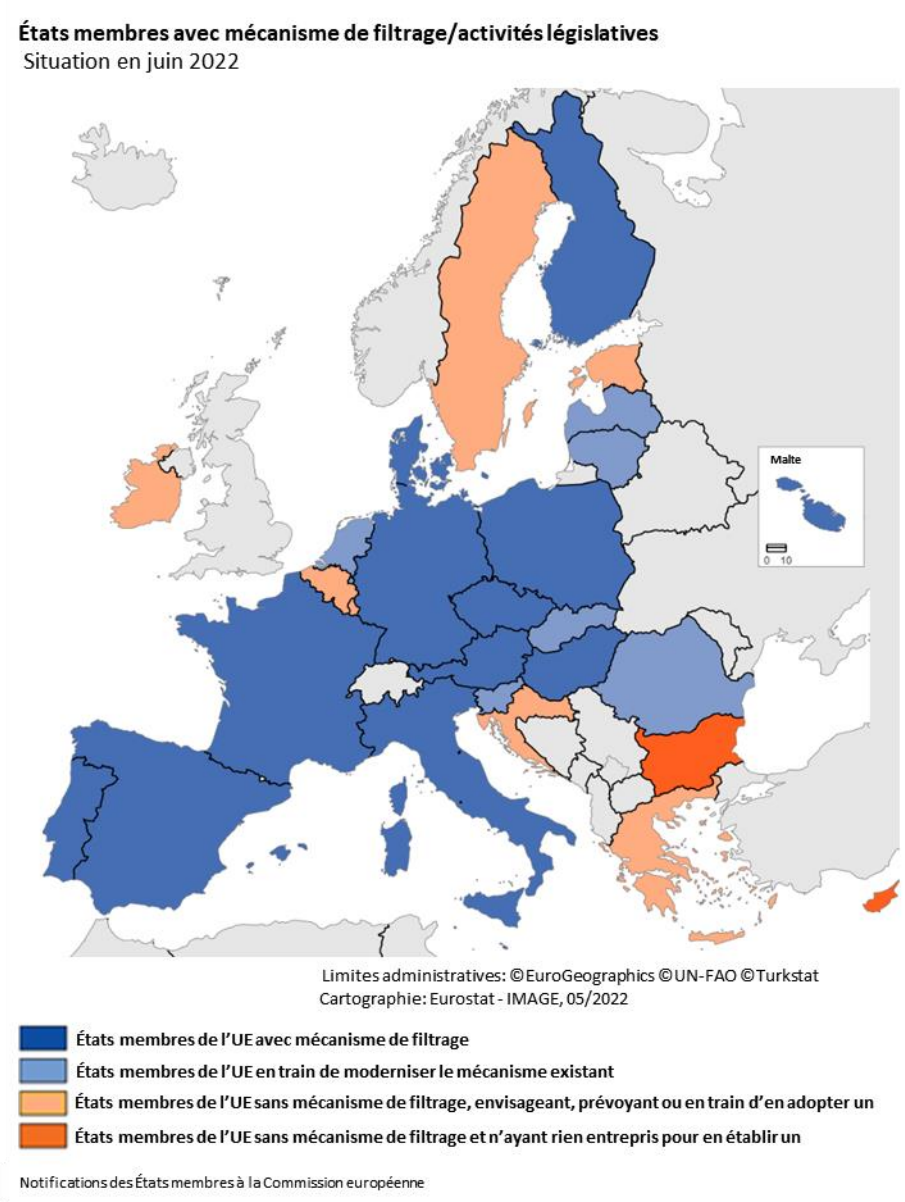
applicables, les secteurs concernés, les exigences en matière de notification et d'autres éléments. Par conséquent, la Commission européenne reste déterminée à concourir au rapprochement des mécanismes de filtrage nationaux et espère que les vingt-sept États membres de l'UE disposeront bientôt tous d'un mécanisme national de filtrage des IDE.

Il est nécessaire que les vingt-sept États membres disposent d'un mécanisme national de filtrage pour protéger l'Union contre les investissements étrangers potentiellement risqués en provenance de pays tiers. Cela permettrait aux vingt-sept États membres et la Commission européenne de procéder à un filtrage des IDE pertinents et de protéger ainsi la sécurité collective des États membres et de l'Union, ainsi que la sécurité du marché unique et le niveau très élevé d'intégration économique qu'il rend possible.

Aperçu des États membres ayant ou instaurant un mécanisme de filtrage

La pandémie mondiale et les récentes perturbations des chaînes d'approvisionnement mondiales ont attiré l'attention sur le caractère critique de certains secteurs clés, tels que les soins de santé et l'énergie. Cela a incité de nombreux États membres de l'UE à adopter de nouveaux mécanismes de filtrage nationaux ou à mettre à jour et à étendre les mécanismes existants. En 2021, trois États membres ont adopté un mécanisme de filtrage et six États membres ont modifié leur mécanisme existant. À la fin de 2021, sept États membres avaient déjà engagé des processus consultatifs ou législatifs en vue d'établir un mécanisme de filtrage national. Au total, en 2021, deux tiers des États membres de l'UE disposaient d'une législation sur le filtrage des IDE. Le filtrage des IDE s'accélère dans l'UE.

La carte ci-dessous donne un aperçu de la situation législative dans les États membres de l'UE.



Évolution dans les États membres de l'UE en 2021 — Mécanismes de filtrage des IDE

Cette année-là, 25 des 27 États membres de l'UE:

- disposaient d'un mécanisme national de filtrage des IDE,
- ont adopté un nouveau mécanisme national de filtrage des IDE,
- ont modifié un mécanisme de filtrage existant, ou
- ont engagé un processus consultatif ou législatif devant aboutir à l'adoption d'un nouveau mécanisme ou à la modification d'un mécanisme existant.

Le tableau suivant donne un aperçu de la situation et de l'évolution de la législation des 27 États membres en 2021[15].

Disposaient d'un mécanisme national de filtrage des IDE	Espagne, Malte, Autriche, Pologne, Portugal, Slovénie, Finlande
Ont modifié un mécanisme existant	Allemagne, France, Italie, Lettonie, Lituanie, Hongrie
Ont engagé un processus consultatif ou législatif devant aboutir à la modernisation d'un mécanisme existant	Pays-Bas, Roumanie
Ont adopté un nouveau mécanisme national de filtrage des IDE	Tchéquie, Danemark, Slovaquie
Ont engagé un processus consultatif ou législatif devant aboutir à l'adoption d'un nouveau mécanisme	Belgique, Estonie, Irlande, Grèce, Croatie, Luxembourg, Suède
Aucune notification publique concernant une initiative en cours n'a été faite	Bulgarie, Chypre

La plupart des modifications apportées à la législation nationale portaient sur trois thèmes: améliorer les procédures de filtrage, étendre les secteurs concernés et prolonger la validité des mécanismes nationaux. Par exemple, la **France** a abaissé le seuil à partir duquel les investissements des investisseurs non-UE sont examinés et demande désormais également aux investisseurs de soumettre le «formulaire B»[16] de notification de l'UE en même temps que les autres documents. L'**Allemagne** a introduit une série de modifications procédurales (par exemple, l'ajout de seize nouveaux groupes de cas[17] liés aux technologies émergentes/sensibles), appliqué de nouveaux seuils pour l'acquisition de capitaux et de droits de vote qui nécessitent une notification et introduit de nouvelles exigences pour les investisseurs. L'**Italie** a étendu l'applicabilité de son mécanisme de filtrage existant. La **Lettonie** a, entre autres, étendu le pouvoir des autorités nationales de demander des informations complémentaires aux investisseurs. La **Lituanie** a, entre autres, adapté sa liste des entreprises et des infrastructures stratégiques qu'elle juge importantes. La **Hongrie** a ajouté à sa législation d'autres activités des entreprises cibles qui exigent une notification des transactions prévues. Enfin, plusieurs autres États membres ont indiqué qu'ils envisageaient actuellement de modifier leurs mécanismes existants.

Des informations plus détaillées sur l'évolution législative des législations nationales des États membres en matière de filtrage sont disponibles dans le document de travail des services de la Commission joint au présent rapport. En outre, la Commission européenne actualise la liste des mises à jour législatives nationales[18].

[15] Pour plus de détails, voir le document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport.

[16] Le formulaire de notification de l'UE est un instrument proposé aux États membres pour notifier des transactions au mécanisme de coopération de l'UE.

[17] Dans la législation allemande, les groupes de cas décrivent les secteurs. Si l'entreprise concernée par une transaction relève de l'un de ces secteurs, les investisseurs sont tenus de notifier la transaction aux autorités et l'exécution de la transaction («clôture») n'est validée qu'à son approbation par les autorités allemandes.

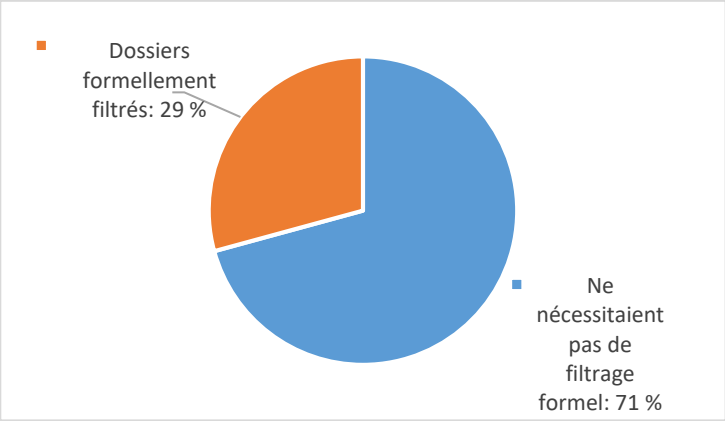
[18] La liste des mécanismes de filtrage notifiés par les États membres est disponible à l'adresse suivante: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157946.pdf

CHAPITRE 3 — ACTIVITÉS DE FILTRAGE DES IDE DES ÉTATS MEMBRES

Le règlement sur le filtrage des IDE établit un mécanisme de coopération pour le filtrage des IDE entre la Commission européenne et les États membres de l'UE. Toutefois, la décision relative aux investissements à filtrer, à approuver, à soumettre à des conditions ou à bloquer est prise par les États membres dans lesquels l'investissement a lieu. Le présent chapitre utilise et agrège les données fournies par les États membres sur les dossiers ayant fait l'objet d'un filtrage dans le cadre de leur législation et de leurs mécanismes de filtrage durant l'année 2021.

Dans l'ensemble, un nombre considérable de demandes d'autorisation ont été reçues en 2021 à l'échelon national[19]. Conformément à l'article 5 du règlement, qui détermine les modalités d'établissement et de communication de leur rapport annuel, les États membres ont signalé 1 563 demandes d'autorisation et cas entraînant d'office une action en 2021[20].

Figure 6 — Activités de filtrage des IDE des États membres



Source: rapports des États membres.

L'examen formel des dossiers semble gagner du terrain. En effet, sur les 1 563 demandes d'autorisation et cas entraînant d'office une action, environ 29 % ont fait l'objet d'un filtrage formel. Cela semble indiquer une augmentation de la proportion de dossiers ayant fait l'objet d'un examen formel par rapport à 2020[21]. Cela pourrait s'expliquer par une plus grande attention accordée à ce que les autorités nationales considèrent comme potentiellement «critiques», ainsi

[19] Plusieurs États membres n'ont signalé aucun cas relevant de leur législation sur le filtrage. En outre, un État membre a communiqué un chiffre général pour le nombre de demandes d'autorisation et deux chiffres (partiels) pour les résultats. Un autre État membre a communiqué un nombre nettement inférieur de dossiers ayant fait l'objet d'un filtrage en 2021 — par rapport aux chiffres communiqués dans le premier rapport — car il a procédé à une évaluation préalable des dossiers avant l'entrée en vigueur de sa législation. Plusieurs États membres ont également fait état de «consultations» sur l'admissibilité des dossiers, qui sont inclus dans ce nombre.

[20] Il est important de noter que les États membres ont mis en place des procédures de filtrage différentes, ce qui signifie que les dossiers signalés le sont sur la base des procédures nationales (champ d'application, contrôle d'admissibilité préalable ou ultérieur, etc.). C'est ainsi que certains États membres déclarent des dossiers non admissibles avant d'avoir accompli une procédure formelle de filtrage, tandis que d'autres filtrent formellement les dossiers et ne les déclarent non admissibles qu'après. Par conséquent, les graphiques et les nombres indiqués dans le présent chapitre visent à refléter avec précision les activités de filtrage des États membres telles qu'elles sont déclarées par ces derniers, quel que soit leur système national.

[21] Elle était de 20 % dans le premier rapport annuel portant sur l'ensemble de l'année 2020.

que par une modification des tendances générales en matière d'investissement. Environ 71 % de l'ensemble des demandes ont été jugées non admissibles ou ne nécessitaient pas de filtrage formel en raison d'un manque évident d'incidence sur la sécurité et l'ordre public.

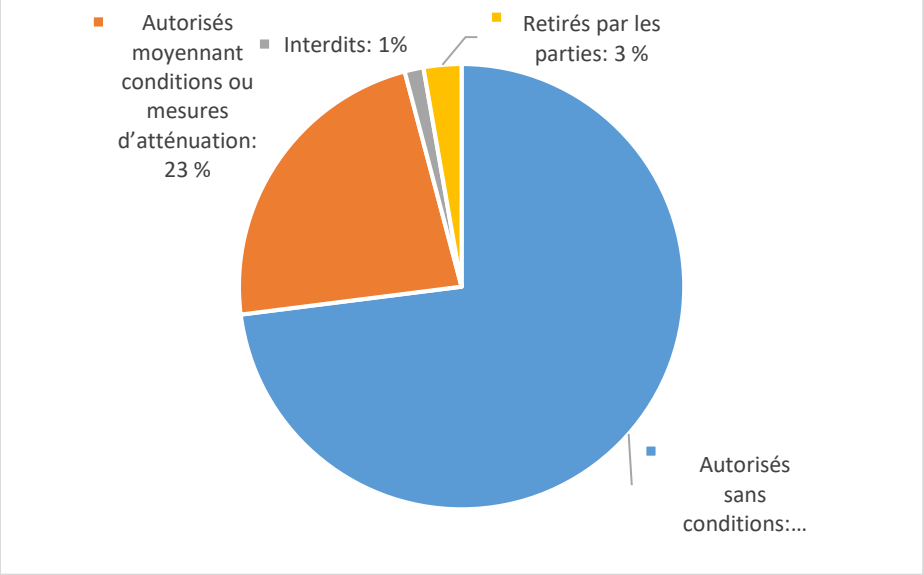
Le nombre de demandes d'autorisation est également très inégalement réparti entre les États membres de l'UE. En effet, quatre États membres prenaient à leur compte environ 70 % de l'ensemble des demandes d'autorisation et des cas entraînant d'office une action en 2021.

Parmi les dossiers ayant fait l'objet d'un filtrage formel en 2021 et pour lesquels les États membres ont fait état d'une décision[22], la majorité (73 %) a été autorisée sans conditions, ce qui signifie que la transaction a été approuvée sans qu'aucune mesure supplémentaire ne soit imposée à l'investisseur.

Toutefois, 23 % des décisions impliquaient une approbation assortie de conditions ou de mesures d'atténuation. Dans ces dossiers, les autorités nationales de filtrage ont négocié certaines actions, garanties et engagements de la part des investisseurs avant d'approuver l'investissement direct étranger prévu.

Enfin, les autorités nationales n'ont bloqué les transactions que dans 1 % de l'ensemble des dossiers ayant fait l'objet d'une décision, tandis que les parties ont renoncé à la transaction dans 3 % supplémentaires des dossiers.

Figure 7 — Décisions notifiées concernant des dossiers d'IDE



Source: rapports des États membres.

[22] Sur le nombre total de dossiers déclarés qui ont fait l'objet d'un filtrage formel, un certain nombre de dossiers ont été soustraits pour produire les données présentées dans la figure 7. En effet, les États membres ont communiqué le résultat des décisions dans 68,5 % des cas. En outre, certains dossiers ont été reportés en 2022 et leur résultat n'était donc pas connu en 2021. Par ailleurs, les dossiers soustraits ont été signalés par un État membre, qui n'a indiqué que deux des quatre résultats possibles concernant ces dossiers.

En résumé, les constatations faites ci-dessus permettent de tirer les grands enseignements énoncés ci-après.

- Par rapport à 2020, les États membres ont considéré que les demandes reçues étaient plus sensibles en 2021, vu que la proportion de dossiers ayant fait l'objet d'un examen formel a augmenté.
- Les demandes d'autorisation sont réparties de manière inégale entre les États membres de l'UE, quatre pays cumulant environ 70 % de toutes les demandes reçues. Ce taux atteignait 86,5 % dans le premier rapport annuel. Cela plaide en faveur d'une diversification du filtrage entre les États membres.
- En 2021, la majorité des transactions pour lesquelles une décision a été notifiée ont été autorisées sans aucune condition (73 %, 79 % dans le premier rapport).
- 23 % des dossiers ayant fait l'objet d'une décision nécessitaient des mesures d'atténuation (ce qui représente une augmentation significative en comparaison du rapport précédent, 12 %).
- Seulement 1 % des transactions ont été bloquées par les États membres (contre un peu plus auparavant, soit 2 % dans le premier rapport), ce qui confirme que l'Union européenne reste ouverte aux investissements directs étrangers et que les États membres ne rejettent que les dossiers qui font peser des menaces très graves sur la sécurité et l'ordre public.

CHAPITRE 4 – MÉCANISME DE COOPÉRATION DE L'UE EN MATIÈRE DE FILTRAGE DES IDE

1. Notifications et autres mesures adoptées en vertu du règlement sur le filtrage des IDE

Le chapitre 3 a brièvement décrit le niveau des activités de filtrage accomplies à l'échelon national. Il a fait état des investissements captés à l'échelon national qui remplissaient les conditions pour être soumis au filtrage en vertu du règlement sur les IDE.

En 2021, 13 États membres ont procédé, conformément à l'article 6 du règlement sur le filtrage des IDE, à 414 notifications[23] au total, alors qu'ils étaient 11 États membres à avoir fait des notifications au cours de la période couverte par le premier rapport annuel sur le filtrage des IDE[24]. Cinq États membres, à savoir l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie et l'Autriche, étaient à l'origine de plus de 85 % de ces notifications. Les transactions notifiées varient considérablement en fonction des secteurs visés par les investissements, des origines de l'investisseur ultime et de la valeur de la transaction.

Les cinq secteurs ayant enregistré le plus grand nombre de transactions étaient les TIC, l'industrie manufacturière, les activités financières[25], le commerce de gros et de détail et la construction[26] (dans le premier rapport annuel, la «construction» avait été intégrée dans la catégorie «Autres»). Les trois premiers secteurs sont les mêmes que dans le premier rapport annuel, mais dans un ordre différent.

---

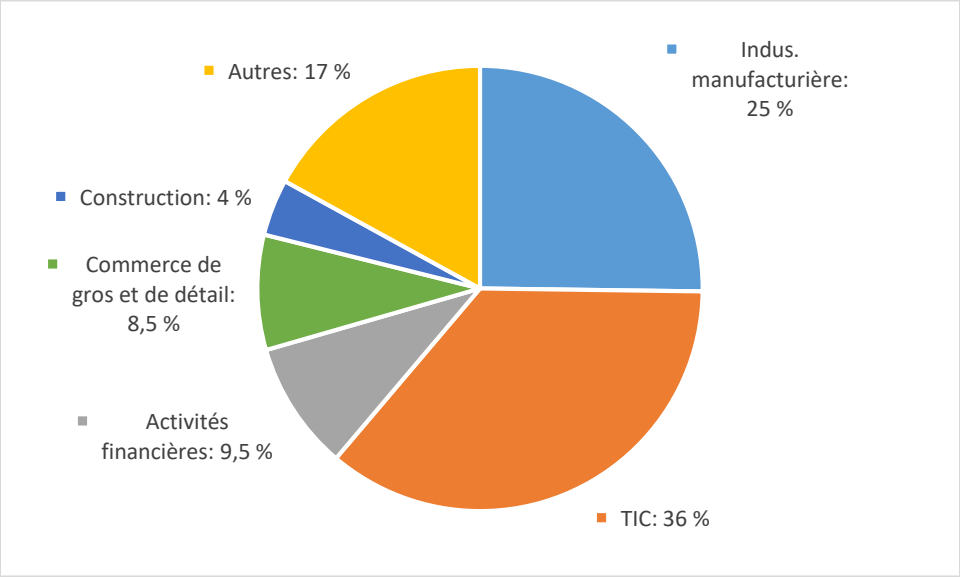
23 Elles englobent 5 dossiers prénotifiés en 2020 mais traités en 2021.

24 Voir https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/november/tradoc_159935.pdf

25 Les activités financières englobent les activités exercées par (ou imputables à) des holdings, des fonds ou des acteurs similaires du secteur financier qui visent à acquérir une participation (au capital) ou un contrôle spécifique dans une entreprise cible.

26 Dans le premier rapport annuel, il s'agissait de l'industrie manufacturière, des TIC et du commerce de gros et de détail, classés respectivement aux sections C, J et G de la NACE.

Figure 8 — Principaux secteurs ciblés en 2021[27]



Source: notifications des États membres.

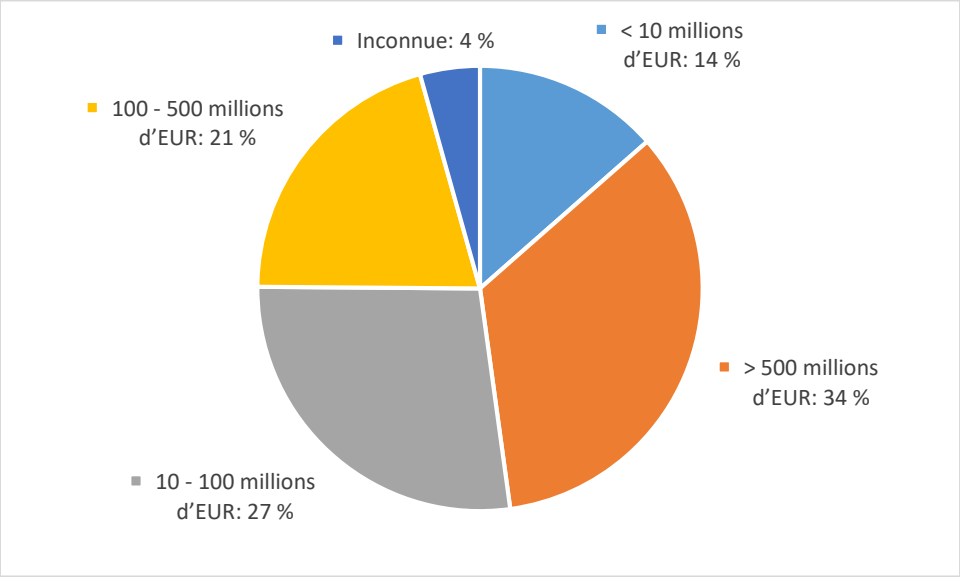
Si l'on examine la valeur des transactions, la majorité avait une valeur[28] inférieure[29] à 500 millions d'EUR, mais la plus grande partie (34 %) valait plus de 500 millions d'EUR.

27 Étant donné que les dossiers peuvent porter sur plusieurs secteurs (sections de la NACE), le total figurant dans le graphique est supérieur au nombre total de dossiers notifiés en 2021. La catégorie «Autres» englobe tous les autres secteurs qui représentent moins de 4 % des transactions, par exemple la production et la distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné; les transports et l'entreposage.

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

29 Dans le premier rapport annuel, la majorité des transactions avait une valeur inférieure, comprise entre 10 et 100 millions d'EUR, les valeurs les plus élevées correspondant aux transactions dans le secteur des TIC, et les valeurs les plus faibles aux transactions dans le secteur intitulé «Autres activités de services».

Figure 9 — Valeur des transactions d'IDE notifiées en 2021[30]



Source: notifications des États membres.

Les transactions notifiées présentent une large gamme de valeurs, comprises entre 1 EUR et environ 29 à 31 milliards d'EUR.

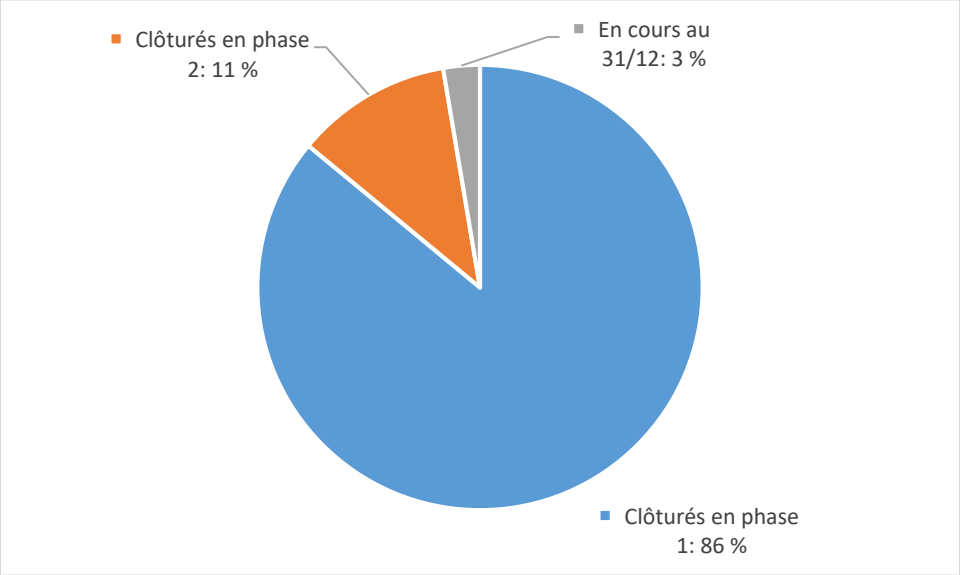
Le règlement sur le filtrage des IDE prévoit que l'évaluation des transactions d'IDE s'effectue éventuellement en deux phases. Toutes les transactions notifiées sont évaluées lors de la phase 1, mais seul un nombre limité de transactions passent à la phase 2, qui suppose un examen plus détaillé des dossiers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public de plusieurs États membres ou risquant de nuire à des projets ou programmes présentant un intérêt pour l'Union. La phase 2 peut en définitive aboutir à l'adoption par la Commission européenne d'un avis sur le dossier en question.

30 La mention «Inconnue» comprend les notifications sans montant, les valeurs non disponibles/non divulguées et les valeurs non pertinentes.

Sur les 414 dossiers notifiés, 86 % ont été clôturés par la Commission lors de la phase 1, tandis que 11 % (14 % dans le rapport précédent) sont passés en phase 2 pour laquelle des informations supplémentaires ont été demandées à l'État membre à l'origine de la notification. 3 % de ces dossiers étaient toujours en cours à la date de clôture du présent rapport, ce qui signifie qu'ils n'avaient pas encore été clôturés au cours de la phase 1 ou 2[31].

Les informations supplémentaires demandées par la Commission lors de l'ouverture de la phase 2 varient considérablement, selon la transaction concernée et le niveau de détail et de qualité des informations présentées à l'appui de la notification[32].

Figure 10 — Dossiers clôturés au cours des phases 1 et 2 et en cours



Source: notifications des États membres.

Les informations demandées comprennent généralement un ou plusieurs des éléments suivants: des données sur les produits et/ou services de l'entreprise cible; un éventuel classement à double usage de tous les produits concernés; les clients, les fournisseurs de remplacement et les parts de marché; l'influence de l'investisseur sur la société cible après la transaction; le portefeuille de droits de propriété intellectuelle et les activités de recherche-développement de l'entreprise cible; d'autres renseignements définissant l'investisseur et sa stratégie. Ces informations sont demandées afin de mieux évaluer le caractère critique de la cible ou les éventuelles menaces que fait peser l'investisseur.

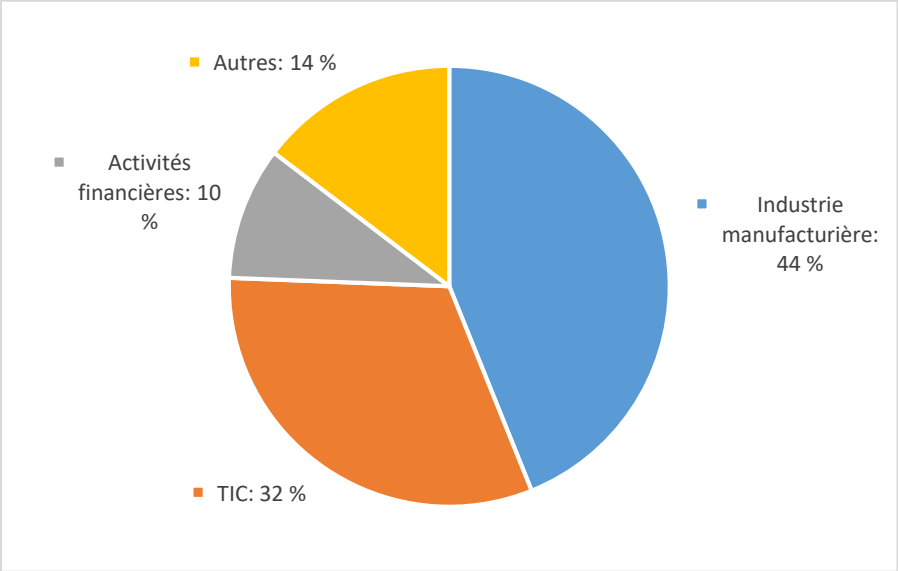
Les principaux secteurs concernés par la phase 2 étaient l'industrie manufacturière, les TIC et les activités financières. L'industrie manufacturière et les TIC représentaient 76 % de l'ensemble des

[31] Au 31 décembre 2021, 11 des 414 dossiers notifiés étaient toujours en cours à la date de clôture du présent rapport.

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

dossiers en phase 2. Le secteur des TIC a augmenté de manière assez spectaculaire, passant de 17 % dans le rapport précédent à 32 % dans le rapport actuel.

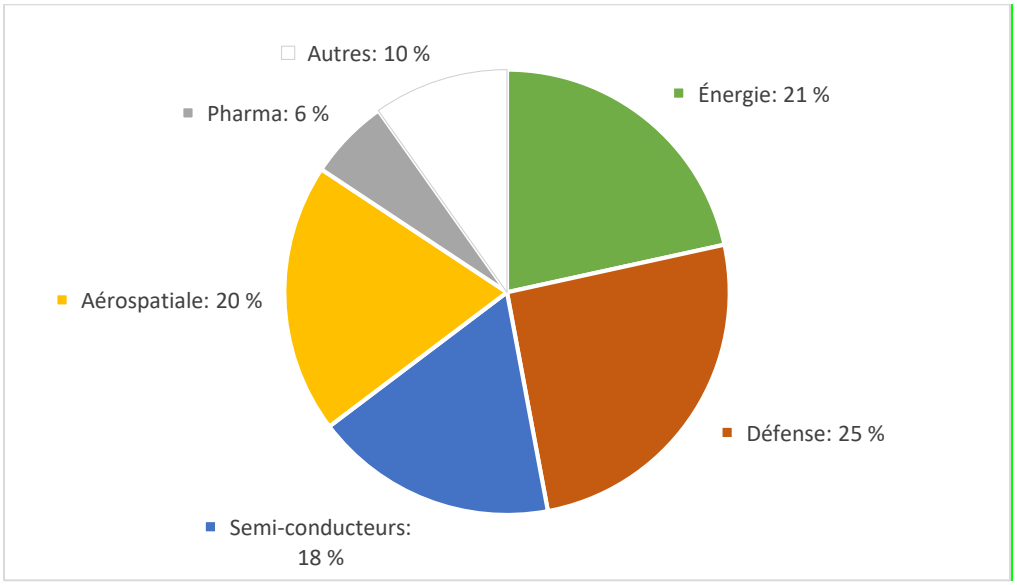
Figure 11 — Principaux secteurs ciblés dans les dossiers en phase 2 en 2021[33]



Source: notifications des États membres.

En tête de classement, l'industrie manufacturière englobe les infrastructures et/ou technologies critiques, à savoir la défense, l'aérospatiale, l'énergie, la santé (y compris l'industrie pharmaceutique) et les équipements semi-conducteurs. La défense et l'aérospatiale représentent près de la moitié des notifications dans ce secteur (45 %).

Figure 12 — Sous-secteurs manufacturiers dans les dossiers en phase 2 en 2021



Source: notifications des États membres

Neuf États membres ont été à l'origine de 47 dossiers en phase 2[34]. En ce qui concerne les dossiers en phase 2, le délai moyen dont les États membres ont eu besoin pour fournir les informations

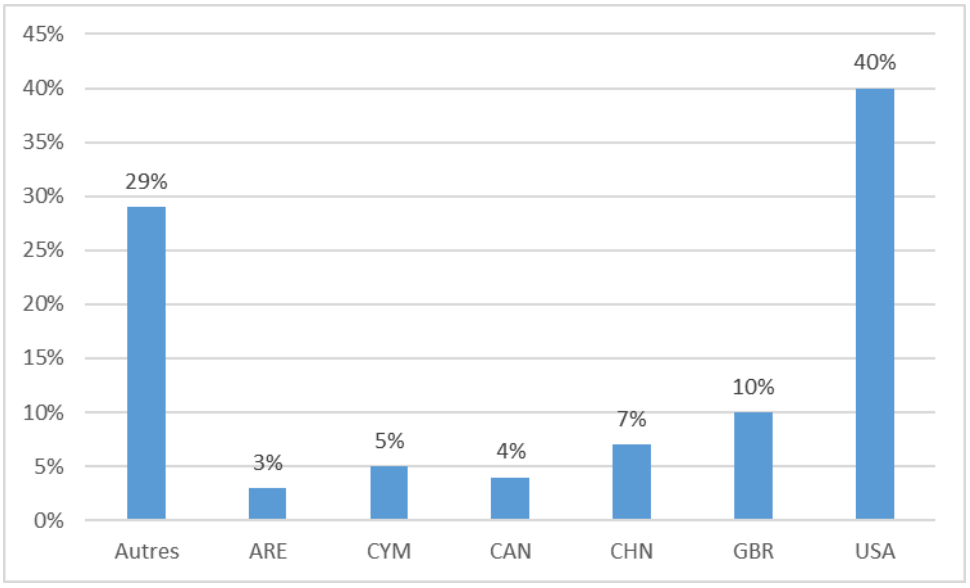
[33] Voir la note de bas de page 25.
[34] Dans le premier rapport, six États membres étaient à l'origine des 36 dossiers en phase 2.

demandées a été de 22 jours civils (contre 31 jours civils dans le premier rapport), avec une fourchette allant de 3 à 101 jours (contre 2 à 101 jours civils dans le premier rapport).

Le règlement sur le filtrage des IDE ne fixe pas de délais précis dans lesquels les États membres doivent répondre, mais les délais prévus par le règlement sont suspendus jusqu'à ce que des informations complètes soient reçues.

Les cinq principaux pays d'origine des investisseurs ultimes concernés par les 414 dossiers notifiés à la Commission européenne en 2021 étaient le Canada, la Chine, les États-Unis, les Îles Caïmans et le Royaume-Uni. La Russie représentait moins de 1,5 % des dossiers et la Biélorussie 0,2 %.

Figure 13 — Origine des investisseurs ultimes dans les dossiers de 2021



Source: notifications des États membres.

Sur l'ensemble des dossiers notifiés en 2021, 28 % (contre 29 % dans le premier rapport) constituaient des transactions d'IDE relevant de plusieurs juridictions parce qu'elles concernaient (et avaient été notifiées par) plusieurs États membres[35]. Les principaux secteurs ayant fait l'objet de ces notifications étaient les TIC, l'industrie manufacturière, le commerce de gros et le commerce de détail et les activités financières.

Tableau — Transactions d'IDE relevant de plusieurs juridictions et principaux secteurs

TIC 39 %
Industrie manufacturière 20 %
Commerce de gros et de détail 11 %
Activités financières 9 %
Autres 32 %

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

Source: notifications des États membres

Outre tous les dossiers notifiés en vertu de l'article 6 du règlement, la Commission européenne n'a pas eu recours, en 2021, à la possibilité prévue à l'article 7 du règlement (mais y avait eu recours auparavant, comme indiqué dans le premier rapport). L'article 7 permet à la Commission européenne de filtrer de droit (d'office) les investissements dont elle a connaissance dans un État membre et, indépendamment de la question de savoir si cet État membre dispose ou non de son propre mécanisme de filtrage.

En vertu de l'article 10 du règlement, les avis adoptés par la Commission au titre de l'article 6, 7 ou 8 du règlement restent confidentiels. Par conséquent, aucune information ne peut être publiée sur les avis individuels dans le présent rapport.

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

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

Il appartient en dernier ressort à l'État membre dans lequel l'investissement a lieu de se prononcer sur la transaction, tout en tenant dûment compte de tout avis de la Commission.

Les données mentionnées ci-dessus conduisent aux mêmes conclusions essentielles que celles tirées dans le premier rapport annuel.

Tout d'abord, le traitement des dossiers par l'intermédiaire du mécanisme de coopération de l'UE continue de fonctionner correctement. La grande majorité (86 %) des 414 dossiers notifiés en 2021 a été clôturée au cours de la phase 1, c'est-à-dire très rapidement, tandis que seuls 11 % des dossiers notifiés (contre 14 % au cours de la période couverte par le rapport précédent) ont été clôturés au cours de la phase 2, et moins de 3 % des dossiers ont donné lieu à un avis de la Commission.

Deuxièmement, on observe une tendance à une plus grande diversification du filtrage parmi les États membres. En effet, quatre États membres ont totalisé environ 70 % de toutes les demandes reçues en 2021, mais ce pourcentage atteignait 86,5 % dans le premier rapport annuel.

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

Quatrièmement, les principaux secteurs en cause (TIC, industrie manufacturière, activités financières et commerce de gros et de détail) et l'origine (Canada, Chine, États-Unis, Îles Caïmans et Royaume-Uni) des investisseurs ultimes concernés par les dossiers notifiés en vertu du

règlement reflètent largement les tendances générales en matière d'investissement décrites au chapitre 1 du présent rapport annuel et à la section 1 du document de travail des services de la Commission joint en ce qui concerne les principaux secteurs cibles et l'origine des investisseurs ultimes.

Cinquièmement, un nombre significatif de dossiers notifiés par les États membres étaient concernés par un ou plusieurs des facteurs à prendre en considération, énumérés à l'article 4 du règlement. Les facteurs concernés comprenaient notamment les infrastructures critiques, les technologies critiques et les biens à double usage, l'accès à des informations sensibles, ainsi que le fait que l'investisseur étranger puisse être la propriété d'un gouvernement ou être contrôlé ou influencé par un gouvernement.

2. Les investissements directs de Russie et de Biélorussie dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie

En réponse à l'agression militaire non provoquée et injustifiée de la Russie contre l'Ukraine, soutenue activement par la Biélorussie, l'Union a adopté en 2022 de vastes trains de mesures restrictives («sanctions») contre les deux pays. Les sanctions contre la Russie visent à compromettre la capacité du Kremlin à financer la guerre, à imposer des coûts économiques et politiques évidents aux élites politiques russes responsables de l'invasion et à réduire leur base économique. Compte tenu du soutien matériel apporté par la Biélorussie à l'invasion russe, l'UE a adopté de nouvelles sanctions contre la Biélorussie. Les sanctions contre la Biélorussie visent à avoir des effets analogues aux sanctions prises contre la Russie.

S'il est vrai que le filtrage des IDE et les sanctions sont des instruments juridiques distincts, chacun ayant une finalité différente et une manière de fonctionner différente, l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine appelle néanmoins une plus grande vigilance à l'égard des investissements directs russes et biélorusses dans l'Union. Cela va au-delà des investissements réalisés par des personnes ou des entités faisant l'objet de sanctions. Dans les circonstances actuelles, il existe un risque accru que tout investissement — directement ou indirectement lié à une personne ou à une entité associée au gouvernement russe ou biélorusse, contrôlé par le gouvernement russe ou biélorusse ou soumise à l'influence de l'un ou de l'autre — dans des actifs essentiels au sein de l'Union puisse constituer une menace pour la sécurité ou l'ordre public dans les États membres.

Dans ce contexte, la Commission européenne a adopté, en avril 2022, des orientations[36] à l'intention des États membres concernant les IDE en provenance de Russie et de Biélorussie, afin de veiller à ce qu'une attention particulière soit accordée aux investissements dans des actifs essentiels de l'UE provenant d'entités ou de personnes liées d'une manière ou d'une autre au gouvernement russe ou biélorusse.

3. Mesures prises depuis le 1er janvier 2021 et perspectives à plus long terme

Le présent rapport marque la consolidation d'une politique européenne, essentielle à la protection de la sécurité et de l'ordre public dans l'Union. En effet, la création de mécanismes de filtrage des IDE des États membres et leur amélioration continue, la poursuite du développement du mécanisme de coopération de l'UE en 2021, ainsi que la coopération en matière d'IDE avec les pays partenaires, y compris avec les États-Unis d'Amérique par l'intermédiaire du groupe de

[36] Voir la note de bas de page 14.

travail sur les IDE du Conseil du commerce et des technologies, ont permis à l'Union de consolider les fondements du système de filtrage de l'UE. L'Union est déjà, à peine plus d'un an et demi après l'entrée en vigueur du règlement, un acteur bien établi et proactif dans le domaine du filtrage des IDE.

Le rapport confirme la valeur ajoutée manifeste du règlement sur le filtrage des IDE et du mécanisme de coopération. Il s'agit d'un outil qui s'est révélé précieux et efficace. Aucune fuite n'a été signalée en ce qui concerne les notifications faites, les avis adoptés ou les autres mesures prises en vertu du règlement. Le traitement et la **protection** appropriés **de toute information communiquée** aux fins des articles 6, 7 et 8 du règlement sont **essentiel**s pour garantir la confiance nécessaire entre toutes les parties concernées, à savoir les parties à une transaction, l'État membre notifiant, les vingt-six autres États membres et la Commission européenne.

Afin de faciliter la mise en œuvre effective du règlement et de garantir un degré plus élevé de conformité et d'exhaustivité des notifications présentées par les États membres conformément à l'article 6 du règlement, la Commission a publié des versions actualisées du **formulaire de notification** réservé aux investisseurs. Elle a également actualisé le document «**Foires aux questions**» (en juin 2021).

En ce qui concerne les **bonnes pratiques**, la Commission européenne continue de faciliter leur échange entre les États membres: elle a organisé la toute première réunion en présentiel avec des représentants de tous les États membres en mars 2022, après des échanges virtuels pendant la pandémie. L'expérience montre que des améliorations peuvent encore être apportées globalement, en particulier dans les domaines recensés par les États membres. Toutefois, tous se sont accordés sur le fait que le fonctionnement de l'instrument et du mécanisme de coopération est très satisfaisant et apporte une forte valeur ajoutée aux autorités nationales dans leurs décisions finales sur les transactions en question et pour la protection des intérêts (projets ou programmes) de l'Union européenne.

La Commission européenne espère vraiment que d'autres États membres adopteront et renforceront très prochainement leur législation nationale en matière de filtrage des IDE et les mécanismes connexes pour les investissements étrangers potentiellement risqués. La Commission a déjà exprimé cet espoir à plusieurs reprises, notamment dans les orientations de 2020 à l'intention des États membres concernant la manière d'utiliser le filtrage des IDE en période de crise de santé publique et de vulnérabilité économique dans l'UE[37] et, plus récemment, dans les orientations à l'intention des États membres concernant les IDE en provenance de Russie et de Biélorussie[38]. Ce ne devrait être qu'une question de temps avant que les vingt-sept États membres ne disposent d'un tel mécanisme et, partant, concourent directement à l'objectif commun de sécurité. L'augmentation du nombre d'États membres disposant d'un mécanisme national de filtrage des IDE devrait conduire à une intensification de la coopération au titre du règlement sur le filtrage des IDE. Cependant, l'environnement économique étant incertain, le nombre et la nature des notifications futures sont difficiles à prévoir.

[37] Voir la note de bas de page 13.
[38] Voir la note de bas de page 14.

En ce qui concerne les **perspectives d'évolution future**, la Commission européenne a lancé en 2021 une **étude sur le mécanisme de coopération en matière d'IDE**. Son objectif est d'évaluer l'articulation entre les filtrages effectués par les autorités nationales et la Commission européenne et de déceler tout problème significatif d'efficience ou d'efficacité à la lumière des objectifs stratégiques du règlement sur le filtrage des IDE[39]. L'étude nourrira la réflexion de la Commission sur la nécessité éventuelle d'une révision du règlement sur le filtrage des IDE en 2023. L'étude doit être achevée à l'été 2022.

[39] L'étude vise spécifiquement à, primo, donner un aperçu de la législation existante des États membres qui ont un mécanisme de filtrage, secundo, examiner la manière dont les législations nationales et le règlement sur le filtrage des IDE régissent l'interaction des autorités nationales et de la Commission européenne dans le cadre du mécanisme de coopération prévu par le règlement sur le filtrage des IDE, tertio, déceler tout problème important dans l'arsenal actuel des lois nationales et le règlement sur le filtrage des IDE qui peut nuire à l'efficacité et à l'efficience des résultats à la lumière des objectifs stratégiques du règlement sur le filtrage des IDE et, quarto, examiner la nécessité de maintenir la charge administrative pesant sur les investisseurs et les autres parties prenantes à un niveau proportionné aux objectifs stratégiques et aux préoccupations de sécurité ou d'ordre public.