Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série L

2025/1774

18.12.2025

RÈGLEMENT DÉLÉGUÉ (UE) 2025/1774 DE LA COMMISSION

du 28 août 2025

modifiant le règlement délégué (UE) 2021/1078 en ce qui concerne les investissements stratégiques dans le domaine de la défense exposés dans les lignes directrices en matière d'investissement pour le Fonds InvestEU

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu le règlement (UE) 2021/523 du Parlement européen et du Conseil du 24 mars 2021 établissant le programme InvestEU et modifiant le règlement (UE) 2015/1017 ([1]), et notamment son article 8, paragraphe 9,

considérant ce qui suit:

(1) Le programme InvestEU vise à soutenir des opérations de financement et d'investissement qui contribuent à la réalisation des objectifs des politiques de l'Union énoncés aux articles 3 et 8 du règlement (UE) 2021/523, ainsi que les domaines recensés à l'annexe II dudit règlement. Ces opérations de financement et d'investissement ont pour objet de soutenir le développement, entre autres, de l'industrie de la défense afin de contribuer à l'autonomie stratégique de l'Union.

(2) En application de l'article 14, paragraphe 1, point d), du règlement (UE) 2021/523, les opérations de financement et d'investissement qui relèvent de chacun des volets d'action prévus à l'article 8 dudit règlement doivent être conformes aux lignes directrices en matière d'investissement figurant en annexe du règlement délégué (UE) 2021/1078 de la Commission ([2]) (les actuelles «lignes directrices en matière d'investissement»), et être fondées sur l'article 8, paragraphes 3 et 10, du règlement (UE) 2021/523. Pour protéger la sécurité de l'Union et de ses États membres, dans le cas d'investissements stratégiques dans le secteur de la défense, les lignes directrices en matière d'investissement fixent des limites en ce qui concerne les bénéficiaires finaux contrôlés par un pays tiers ou par des entités de pays tiers ainsi que les bénéficiaires finaux dont les organes de gestion exécutive se trouvent hors de l'Union.

(3) Le livre blanc conjoint intitulé «Préparation de la défense européenne à l'horizon 2030» ([3]) souligne la nécessité urgente d'améliorer l'accès des entreprises établies dans l'Union, notamment des PME et des entreprises à moyenne capitalisation, aux capitaux, afin qu'elles puissent amener leurs solutions à une échelle industrielle et induire la montée en puissance industrielle dont l'Union a besoin. Le secteur financier témoigne d'un intérêt croissant pour la défense. Mais le secteur de la défense demeure un marché sous-exploité, notamment en raison des limites fixées aux politiques d'investissement des institutions financières publiques et privées. Pour remédier à ces problèmes, il est indispensable d'exploiter pleinement le potentiel d'InvestEU à l'appui du secteur de la défense.

(4) Compte tenu des observations reçues des parties prenantes dans le cadre d'une consultation publique et de consultations ciblées auprès des partenaires chargés de la mise en œuvre d'InvestEU et des États membres, il apparaît que les limites fixées dans les actuelles lignes directrices en matière d'investissement pour les investissements stratégiques sont susceptibles d'entraver le déploiement du Fonds InvestEU à l'appui du secteur de la défense. Aussi conviendrait-il que les actuelles lignes directrices en matière d'investissement fassent l'objet d'une modification ciblée afin d'être entièrement adaptées aux spécificités d'InvestEU, lequel exige notamment une garantie budgétaire mise en œuvre en gestion indirecte. Les changements proposés faciliteront le déploiement d'InvestEU à l'appui du secteur de la défense, tout en maintenant des garde-fous suffisants pour les investissements stratégiques dans ce secteur, conformément au règlement (UE) 2021/523.

(5) Dans les actuelles lignes directrices en matière d'investissement, les investissements stratégiques dans le secteur de la défense auxquels s'appliquent des limites sont définis comme ceux portant sur les technologies et produits de défense recensés dans le programme de travail annuel du Fonds européen de la défense. Or cette définition est source de complexité inutile et d'insécurité juridique en raison de la nature évolutive du programme de travail dudit Fonds. Il conviendrait de simplifier le champ de ces investissements en parlant des technologies et produits de défense essentiellement développés pour des applications militaires. En mettant à leur disposition une méthode claire pour déterminer si les bénéficiaires finaux sont soumis aux limitations relatives aux pays tiers, y compris pour clarifier comment ces limitations s'appliquent aux technologies destinées à des applications militaires et civiles, en d'autres termes à double usage, cette simplification permettrait d'apporter une prévisibilité accrue aux partenaires chargés de la mise en œuvre d'InvestEU et aux intermédiaires financiers.

([1]) JO L 107 du 26.3.2021, p. 30, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/523/oj.
([2]) Règlement délégué (UE) 2021/1078 de la Commission du 14 avril 2021 complétant le règlement (UE) 2021/523 du Parlement européen et du Conseil par la définition des lignes directrices en matière d'investissement pour le Fonds InvestEU (JO L 234 du 2.7.2021, p. 18, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_del/2021/1078/oj).
([3]) JOIN/2025/120 final du 19 mars 2025.

(6) Selon les actuelles lignes directrices en matière d'investissement, pour être éligible, une entité contrôlée par un pays tiers ou par des entités de pays tiers doit démontrer que l'État membre dans lequel elle est établie a approuvé une garantie conformément aux principes concernant les entités éligibles, définis dans le règlement (UE) 2021/697 du Parlement européen et du Conseil ([4]) établissant le Fonds européen de la défense. Cette disposition n'est pas adaptée aux spécificités d'InvestEU et bride le déploiement des financements. Les garanties approuvées par un État membre au titre d'un programme de défense ayant bénéficié de la contribution financière de l'Union semblent suffisantes pour protéger la sécurité de l'Union et de ses États membres dans le contexte du Fonds InvestEU. Seules les entités qui ne sont pas en mesure de remplir ce critère devraient être tenues de présenter une garantie spécialement dans le contexte de l'opération au titre d'InvestEU. La présente modification vise à clarifier la mise en œuvre du Fonds InvestEU en soutien aux entités établies dans l'Union et contrôlées par des entités de pays tiers. Ces garanties peuvent, selon le cas, reposer sur des mesures d'atténuation imposées par, ou au profit de, l'État membre qui soumet à un filtrage, au sens du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil ([5]), l'acquisition du contrôle de ces entités juridiques par un autre pays tiers ou par une autre entité de pays tiers.

(7) Les actuelles lignes directrices en matière d'investissement prévoient que, pour les investissements stratégiques dans le domaine de la défense, les limitations relatives au contrôle des bénéficiaires finaux s'appliquent également à leurs fournisseurs et à leurs sous-traitants. Ce large champ d'application n'est pas adapté au type de financement accordé au titre d'InvestEU et peut entraver le déploiement des financements d'InvestEU en imposant une charge administrative inutile. Afin de simplifier le processus administratif de financement par InvestEU et de faire en sorte que les conditions d'éligibilité à un financement d'InvestEU soient adaptées aux instruments de financement par l'emprunt et par fonds propres, il conviendrait de supprimer des lignes directrices en matière d'investissement la mention des fournisseurs dans le cas d'un contrôle par des pays tiers.

(8) Les limitations applicables aux investissements stratégiques, prévues dans les actuelles lignes directrices en matière d'investissement, restreignent inutilement l'éligibilité des entités établies dans des pays tiers associés ou contrôlées par un pays tiers associé ou par des entités de pays tiers associé. Pour garantir l'égalité de traitement avec les entités établies dans l'Union et dans les pays tiers associés au programme InvestEU, et harmoniser le principe applicable aux entités éligibles énoncé dans le règlement établissant le Fonds européen de la défense ainsi que dans d'autres programmes de défense auxquels l'Union contribue financièrement, il conviendrait d'adapter les actuelles lignes directrices en matière d'investissement afin que les limitations soient appliquées aux entités établies dans des pays tiers non associés ou aux entités contrôlées par ceux-ci ou par des entités de pays tiers non associé.

(9) En application des actuelles lignes directrices en matière d'investissement, les bénéficiaires finaux d'investissements stratégiques dans le domaine de la défense ne peuvent pas, jusqu'à cinq ans après la date du décaissement final du financement, accorder de licence exclusive ni transférer des droits de propriété intellectuelle en ce qui concerne des technologies critiques connexes ou des technologies importantes pour la sauvegarde des intérêts essentiels de sécurité de l'Union et de ses États membres résultant directement des investissements stratégiques concernés à des pays tiers ou à des entités de pays tiers, si cela n'a pas été approuvé par l'État membre dans lequel le bénéficiaire final est établi. La mise en œuvre de cette disposition crée d'importants problèmes et goulets d'étranglement dans les États membres et, en exigeant de ceux-ci qu'ils mettent en œuvre de nouvelles formes de contrôle, allant au-delà des mécanismes existants, en vue par exemple de l'exportation d'articles militaires ou du filtrage d'investissements directs étrangers, cette disposition empêche le déploiement d'InvestEU à l'appui de la défense. Afin de remédier à ces difficultés, il conviendrait de modifier les actuelles lignes directrices en matière d'investissement de manière que les bénéficiaires ne soient soumis qu'aux mécanismes de contrôle existants mis en œuvre par l'État membre dans lequel ils sont établis, l'opération de financement et d'investissement étant couverte par la garantie de l'Union.

(10) Il convient, dès lors, de modifier en conséquence le règlement délégué (UE) 2021/1078,

A ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

L'annexe du règlement délégué (UE) 2021/1078 est modifiée conformément à l'annexe du présent règlement.

([4]) Règlement (UE) 2021/697 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 établissant le Fonds pour la sécurité intérieure et abrogeant le règlement (UE) 2018/1092 (JO L 170 du 12.5.2021, p. 149, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/697/oj).

([5]) 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2019/452/oj).

Article 2

Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le 28 août 2025.

Par la Commission
La présidente
Ursula VON DER LEYEN

ANNEXE

Le point 2.10 de l'annexe du règlement délégué (UE) 2021/1078 est remplacé par le texte suivant:

«2.10.**Investissements stratégiques**

Les opérations de financement ou d'investissement au titre d'InvestEU peuvent contribuer à des activités d'importance stratégique pour l'Union, comme établi à l'article 8, paragraphe 3, du règlement (UE) 2021/523. Ces activités sont considérées comme des investissements stratégiques si elles:

a) concernent des projets et des bénéficiaires finaux associés à des risques pour la sécurité ou l'ordre public de l'Union, de ses États membres ou de pays associés au programme InvestEU (les "pays associés"), notamment les investissements dans les secteurs de la défense et de l'espace et dans la cybersécurité:

   i) en ce qui concerne la défense, les investissements dans les technologies et produits essentiellement développés pour des applications militaires;

   ii) en ce qui concerne l'espace, les investissements dans les produits suivants:

      — les horloges atomiques (y compris pour les systèmes de positionnement Galileo),

      — les lanceurs stratégiques (y compris les lanceurs spatiaux pour les systèmes spatiaux contrôlés par l'Union),

      — les produits spatiaux définis dans une liste établie chaque année par la Commission et communiquée au comité de pilotage;

   iii) en ce qui concerne la cybersécurité, les investissements axés uniquement sur le développement et le déploiement d'outils et de solutions liés à la cybersécurité, y compris lorsque ceux-ci font partie du déploiement ou de la mise à niveau de réseaux numériques et d'infrastructures de données;

   ou

b) contribuent à la résilience de l'Union dans les domaines d'importance stratégique pour cette dernière, prévus dans les sections 6.1.1.8, 6.2.1.1 et 6.4.1.1, en préservant et en renforçant ses chaînes de valeur stratégiques, ainsi qu'en maintenant et en consolidant les activités revêtant une importance stratégique pour l'Union, y compris des projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC), dans les domaines des infrastructures, des technologies porteuses de changement, des innovations révolutionnaires et des intrants critiques pour les entreprises et les consommateurs.

Pour les opérations directes, le partenaire chargé de la mise en œuvre veille à ce que les investissements stratégiques respectent les limitations prévues dans les paragraphes ci-dessous. Pour les opérations indirectes, le partenaire chargé de la mise en œuvre exige par contrat que l'intermédiaire financier veille au respect des mêmes limitations.

Des limitations s'appliquent aux bénéficiaires finaux relevant du premier paragraphe, point a), sauf en cas d'opérations directes inférieures à 10 000 000 EUR et de transactions effectuées dans le cadre d'opérations indirectes inférieures à 10 000 000 EUR.

Aux fins des limitations prévues dans la présente section, on entend par:

a) "contrôle", la capacité d'exercer une influence déterminante sur une entité juridique, directement ou indirectement via une ou plusieurs entités juridiques intermédiaires;

b) "structure exécutive de gestion", un organe d'une entité juridique désigné conformément au droit national et, le cas échéant, placé sous l'autorité du directeur général, ou de toute autre personne ayant un pouvoir décisionnel comparable, qui est habilité à définir la stratégie, les objectifs et l'orientation générale de l'entité juridique et qui assure la supervision et le suivi des décisions prises en matière de gestion;

c) "entité de pays tiers non associé", une entité juridique qui est établie dans un pays tiers non associé ou, lorsqu'elle est établie dans l'Union ou dans un pays associé, qui a ses structures exécutives de gestion dans un pays tiers non associé. Le lieu d'établissement de l'entité juridique est déterminé par l'emplacement de son siège social.

Un bénéficiaire final relevant du premier paragraphe, point a), doit avoir ses structures exécutives de gestion dans l'Union ou dans un pays associé et ne doit pas être contrôlé par un pays tiers non associé ou par des entités de pays tiers non associé.

Si le bénéficiaire final relevant du premier paragraphe, point a), participe à un investissement stratégique dans le domaine de la connectivité 5G, les mesures et les plans d'atténuation des risques, conformément à la boîte à outils de l'UE pour la sécurité des réseaux 5G (*), s'appliquent aussi à ses fournisseurs. Ces fournisseurs incluent notamment des commerçants en équipements de télécommunications et des fabricants et d'autres fournisseurs tiers, comme des fournisseurs d'infrastructures en nuage, des fournisseurs de services gérés, des intégrateurs de systèmes, des contractants pour la sécurité et l'entretien et des producteurs d'équipements de transmission.

Par dérogation, une entité juridique relevant du premier paragraphe, point a), qui participe à un investissement stratégique dans le domaine de la défense, qui a ses structures exécutives de gestion dans l'Union ou dans un pays associé et qui est soumise au contrôle d'un pays tiers non associé ou d'une entité de pays tiers non associé est éligible en tant que bénéficiaire dans l'un des cas suivants:

— elle démontre avoir reçu une garantie, approuvée par l'État membre ou le pays associé dans lequel elle est établie, au titre d'un programme de défense ayant bénéficié de la contribution financière de l'UE (**),

— elle démontre avoir reçu, spécialement aux fins de l'opération, une garantie approuvée en temps utile par l'État membre ou le pays associé dans lequel elle est établie. La garantie fournit des assurances selon lesquelles la participation à une action d'une telle entité juridique ne serait contraire ni aux intérêts de l'Union et de ses États membres en matière de sécurité et de défense tels qu'ils sont définis dans le cadre de la PESC en application du titre V du traité sur l'Union européenne, ni aux objectifs énoncés à l'article 3 du règlement (UE) 2021/523. La garantie atteste, en particulier, que, aux fins de l'opération, des mesures sont en place pour que:

  i) le contrôle sur le bénéficiaire final ne soit pas exercé d'une manière qui entrave ou restreigne sa capacité de conduire les activités de défense financées par l'opération; et

  ii) un pays tiers non associé ou une entité de pays tiers non associé ne puisse pas avoir accès aux informations sensibles ou classifiées relatives aux activités de défense financées par l'opération et que les salariés ou les autres personnes participant à l'opération disposent d'une habilitation de sécurité nationale délivrée par un État membre ou un pays associé conformément aux dispositions législatives et réglementaires nationales.

Par dérogation, une entité juridique relevant du premier paragraphe, point a), qui participe à un investissement stratégique dans le domaine spatial, qui a ses structures exécutives de gestion dans l'Union ou dans un pays associé et qui est soumise au contrôle d'un pays tiers non associé ou d'une entité de pays tiers non associé, est éligible en tant que bénéficiaire final si elle a reçu la dérogation accordée par la Commission conformément aux principes concernant les entités éligibles, énoncés dans les dispositions pertinentes du règlement (UE) 2021/696.

Le partenaire chargé de la mise en œuvre doit informer la Commission de toute dérogation accordée par rapport aux limitations prévues à la présente section 2.10.

Les opérations de financement et d'investissement étant couvertes par la garantie de l'Union, le bénéficiaire final relevant du point a) du premier alinéa doit recevoir l'approbation correspondante de l'État membre ou du pays associé dans lequel il est établi, conformément à ses procédures nationales en vigueur, pour transférer la propriété de droits de propriété intellectuelle ou octroyer des licences exclusives sur ces droits à des pays tiers non associés ou à des entités de pays tiers non associé, lorsque ces droits résultent directement de ces opérations.

_____

(*) Groupe de coopération SRI, Boîte à outils de l'UE pour la cybersécurité de la 5G, janvier 2020, https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=64468.

(**) Sont notamment inclus les programmes instaurés par les actes suivants:

— règlement (UE) 2018/1092 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 établissant le programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense visant à soutenir la compétitivité et la capacité d'innovation de l'industrie de la défense de l' Union (JO L 200 du 7.8.2018, p. 30, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1092/oj),

— règlement (UE) 2021/697,

— règlement (UE) 2023/1525 du Parlement européen et du Conseil du 20 juillet 2023 relatif au soutien à la production de munitions (ASAP) (JO L 185 du 24.7.2023, p. 7, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/1525/oj),

— règlement (UE) 2023/2418 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relatif à la mise en place d'un instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes (EDIRPA) (JO L, 2023/2418, 26.10.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2418/oj),

— règlement (UE) 2025/1106 du Conseil du 27 mai 2025 établissant l'instrument «Agir pour la sécurité de l'Europe par le renforcement de l'industrie européenne de la défense» («instrument SAFE») (JO L, 2025/1106, 28.5.2025, ELI:)http://data.europa.eu/eli/reg/2025/1106/oj).».