Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série L

2025/63

15.1.2025

RECOMMANDATION (UE) 2025/63 DE LA COMMISSION

du 15 janvier 2025

relative à l'examen des investissements sortants dans des domaines technologiques essentiels pour la sécurité économique de l'Union

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 292,

considérant ce qui suit:

(1) La Commission et le haut représentant ont adopté une communication conjointe sur la stratégie européenne en matière de sécurité économique ([1]) (ci-après dénommée «stratégie») afin de mettre en place une approche stratégique globale de la sécurité économique.

(2) L'Union reste l'une des destinations et l'un des partenaires les plus attrayants pour les entreprises mondiales ([2]) et une source importante d'investissements sortants. L'Union reste attachée à un environnement d'investissement ouvert. Néanmoins, la stratégie a reconnu qu'avec «la montée des tensions géopolitiques et l'intégration économique mondiale plus poussée que jamais, certains flux et activités économiques peuvent présenter un risque pour notre sécurité», tandis que «de profondes mutations technologiques ajoutent à l'intensité de cette concurrence comme à la complexité des défis qui se posent sur le plan de l'économie et de la sécurité».

(3) La stratégie recense une série de défis complexes pour la sécurité économique de l'Union et de ses États membres, reflétant le fait que ces défis dépassent les objectifs en matière de commerce, de technologie et de sécurité et nécessitent une réponse politique intégrée. La prise en compte de risques pour la sécurité économique contribuera à faire en sorte que l'Union conserve son rôle de leader technologique, soit en mesure de promouvoir et de défendre ses intérêts, de réagir aux pressions géopolitiques et de résister aux chocs économiques. La stratégie se concentre sur l'identification, l'évaluation et la gestion des risques dans quatre catégories: la résilience des chaînes d'approvisionnement, les risques pour la sécurité physique et la cybersécurité des infrastructures critiques, les risques pour la sécurité technologique et les risques de fuite de technologie et d'instrumentalisation des dépendances économiques ou de coercition économique.

(4) Les risques causés par les fuites de technologie sont susceptibles d'être particulièrement aigus pour un ensemble restreint d'avancées technologiques susceptibles de renforcer les capacités militaires et de renseignement d'acteurs susceptibles de les utiliser pour saper la paix et la sécurité internationales. Ces fuites ne devraient pas être alimentées par le capital, l'expertise et les connaissances de l'Union: y compris dans le contexte des investissements sortants de l'Union.

(5) Afin d'étayer ses évaluations des risques de fuite de technologie liés aux investissements sortants, la Commission a institué, en juillet 2023, un groupe d'experts spécifique sur les investissements sortants, composé d'experts de la Commission et des États membres (ci-après le «groupe d'experts») ([3]), qui a examiné les questions liées au risque de fuite intentionnelle ou involontaire de technologies et de savoir-faire critiques de l'Union vers des pays tiers dans le contexte des investissements sortants.

(6) En parallèle, dans la recommandation (UE) 2023/2113 ([4]) relative aux domaines technologiques critiques, la Commission a identifié dix domaines technologiques en vue d'une évaluation approfondie des risques avec les États membres. À la suite de cette recommandation, la Commission a lancé des évaluations collectives approfondies des risques avec les États membres dans certains des domaines technologiques qui y sont recensés. Les résultats de ces évaluations éclaireront l'approche de l'Union à l'égard des investissements sortants, qui pourrait encore évoluer parallèlement à une meilleure compréhension des risques.

([1]) Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil relative à la «stratégie européenne en matière de sécurité économique» [JOIN(2023) 20 final].
([2]) Veuillez noter que les termes «société» et «entreprise» sont utilisés de manière interchangeable dans la présente recommandation.
([3]) Registre des groupes d'experts de la Commission E03911.
([4]) Recommandation (UE) 2023/2113 de la Commission du 3 octobre 2023 relative aux domaines technologiques critiques pour la sécurité économique de l'Union en vue d'une évaluation approfondie des risques avec les États membres (JO L, 2023/2113, 11.10.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2023/2113/oj).

(7) Les travaux du groupe d'experts ont confirmé qu'à l'heure actuelle, les États membres ne collectent pas systématiquement de données sur les transactions d'investissement sortant individuelles et n'examinent pas ces investissements d'une manière qui pourrait permettre l'identification ou l'évaluation des risques en matière de sécurité. Par conséquent, il convient de donner la priorité à la réduction du déficit de connaissances existant en mettant en place un examen systématique des investissements sortants de l'Union par les États membres afin de mener une discussion politique éclairée et fondée sur des faits.

(8) Déterminer l'ampleur des préoccupations potentielles concernant les investissements sortants pose plusieurs difficultés. Parmi les difficultés initiales figurent la compréhension de l'étendue et de la nature des investissements sortants de l'Union, la collecte de données et d'éléments de preuve pertinents et l'évaluation de la question de savoir s'ils créent ou aggravent des risques collectifs clairement identifiables pour la sécurité économique. Pour aborder ces difficultés, il est nécessaire d'obtenir des informations sur les transactions individuelles pertinentes, sur la technologie et le savoir-faire qui y sont liés et, le cas échéant, sur l'analyse des données sectorielles et des tendances en matière d'investissement. L'examen des différentes transactions devrait fournir aux États membres et à la Commission les informations nécessaires sur les investissements sortants dans l'ensemble restreint de domaines technologiques.

(9) Sur la base des informations recueillies, l'Union et ses États membres devraient évaluer s'il existe des risques pour la sécurité économique liés aux investissements sortants et recenser toute lacune dans les politiques existantes de l'UE, y compris en ce qui concerne les contrôles des échanges et des investissements en ce qui concerne l'identification et l'atténuation de ces risques pour la sécurité. Cela devrait permettre de déterminer s'il est nécessaire d'approfondir les connaissances dans certains domaines technologiques et de concevoir des réponses proportionnées et ciblées pour atténuer les risques recensés, que ce soit au moyen d'outils existants ou de nouveaux instruments au niveau national ou au niveau de l'Union.

(10) Pour lancer le processus décrit ci-dessus, la Commission a publié au début de cette année un livre blanc sur les investissements sortants ([5]), qui décrit les premiers travaux de l'Union en la matière. Le livre blanc a pour objet d'inviter les acteurs concernés à présenter des observations et des contributions afin d'aider la Commission à définir le champ d'application d'une future recommandation de la Commission sur les investissements sortants, en étroite coopération avec les États membres.

(11) Le livre blanc a été étayé par une consultation publique visant à recueillir des contributions et réactions structurées à l'égard de son approche ([6]). Les participants à cette consultation ont convenu qu'il était nécessaire d'évaluer les risques potentiels liés aux investissements sortants. Par conséquent, la Commission poursuit son approche progressive avec la présente recommandation et définit un champ d'application commun pour structurer l'examen et l'évaluation des risques, tandis que les États membres décideront individuellement des modalités de sa mise en œuvre en fonction de leurs circonstances spécifiques.

(12) En ce qui concerne les domaines technologiques recensés dans la recommandation (UE) 2023/2113, et sur la base des travaux menés avec le groupe d'experts, des réponses à la consultation publique et de la charge administrative pesant sur les États membres et les entreprises, l'examen et l'évaluation des risques par les États membres devraient se concentrer sur les semi-conducteurs avancés, l'intelligence artificielle et les technologies quantiques qui ont été identifiés comme étant ceux qui sont susceptibles de présenter les risques les plus importants de fuite de technologie par le biais des investissements sortants.

(13) En ce qui concerne le type de transactions d'investissement sortant, l'examen devrait couvrir un large éventail de transactions, tout en excluant les transactions qui sont peu susceptibles de permettre ou de faciliter le développement ou le transfert de technologies ou de savoir-faire critiques.

(14) En ce qui concerne la couverture géographique, l'examen ne devrait «viser aucun pays en particulier» et ne pas exclure a priori des destinations spécifiques. Néanmoins, les États membres peuvent hiérarchiser leurs activités d'examen en fonction des profils de risque de différents pays. Les profils de risque devraient être coordonnés avec les autres États membres et la Commission et inclure, le cas échéant, le comportement passé du pays concerné, y compris les violations de la charte des Nations unies.

(15) L'examen entrepris à la suite de la présente recommandation devrait également déterminer si les investissements sortants de l'Union vers des pays tiers accélèrent ou augmentent le développement réussi de technologies critiques dans les pays qui pourraient utiliser ces technologies pour contrer ou dépasser les capacités de l'Union, de ses États membres et d'autres pays en matière de sécurité, ou pour compromettre la paix et la sécurité internationales.

([5]) COM(2024) 24 final.

([6]) https://policy.trade.ec.europa.eu/consultations/monitoring-and-risk-assessment-outbound-investment_en.

(16) Les résultats de l'évaluation des risques à réaliser par les États membres, avec le soutien de la Commission, devraient permettre une compréhension commune des risques, dans le cadre du groupe d'experts. Les discussions au sein du groupe d'experts constitueront un point de référence utile pour d'autres choix stratégiques et contribueront à déterminer la nécessité éventuelle de mesures d'atténuation. La Commission et les États membres veilleront à ce que les informations sensibles soient partagées en toute sécurité, sauvegardées et, le cas échéant, classifiées afin d'assurer le niveau de protection nécessaire.

(17) La présente recommandation ne préjuge pas du résultat de ces évaluations des risques, ni de la nécessité de prendre des mesures visant à atténuer les risques potentiels. Toute proposition ultérieure éventuelle de mesures d'atténuation visant à protéger la sécurité économique s'appuiera sur ces évaluations. Tout moyen d'action devrait être proportionné et ciblé avec précision pour faire face aux risques détectés pour chaque type d'activité ou d'investissement sortant et pour chaque domaine technologique critique.

(18) La Commission encourage les États membres à consulter les acteurs concernés, y compris les entreprises, le monde universitaire et la société civile, dans le cadre de leurs activités d'examen, afin d'obtenir une image complète de l'environnement d'investissement et des risques potentiels et d'être en mesure d'agir dans l'intérêt des citoyens et des entreprises de l'Union.

(19) L'examen et les évaluations des risques envisagés dans la présente recommandation constituent des exercices limités dans le temps pour contribuer à l'élaboration de moyens d'action appropriés,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE RECOMMANDATION:

1. **Champ d'application des technologies à examiner**

Les États membres devraient examiner les investissements sortants en rapport avec les domaines technologiques suivants évoqués ci-dessus:

a) Technologies dans le domaine des semi-conducteurs, c'est-à-dire toute technologie ou savoir-faire en rapport avec:

   i) la conception de circuits intégrés et autres semi-conducteurs ([7]), y compris le noyau dur de la propriété intellectuelle des semi-conducteurs en question;

   ii) les logiciels d'automatisation de conception électronique pour la conception de circuits intégrés et d'autres semi-conducteurs, ou pour la conception de packagings avancés;

   iii) la fabrication du front-end des circuits intégrés et autres semi-conducteurs;

   iv) l'assemblage, l'essai et le packaging des circuits intégrés et d'autres semi-conducteurs, y compris les circuits imprimés et le packaging avancés;

   v) les équipements de fabrication de semi-conducteurs, tant pour la fabrication du front-end que du back-end des circuits intégrés et autres semi-conducteurs, y compris les outils de gravure, de dépôt, d'épitaxie, de lithographie, de packaging avancé, d'essai ou de métrologie;

   vi) les composants essentiels ou logiciels des équipements de fabrication de semi-conducteurs;

   vii) les matériaux utilisés dans la fabrication de circuits intégrés et autres semi-conducteurs, en particulier les produits chimiques spéciaux, les gaz rares, les matériaux semi-conducteurs, les substrats ou les plaquettes.

b) Technologies d'intelligence artificielle (IA), c'est-à-dire toute technologie ou tout savoir-faire lié à un système fondé sur une machine qui est conçu pour fonctionner avec des niveaux d'autonomie variables et qui peut faire preuve d'adaptabilité après le déploiement, et qui, pour des objectifs explicites ou implicites, déduit, à partir des données qu'il reçoit, comment générer des résultats tels que des prédictions, des contenus, des recommandations ou des décisions susceptibles d'influencer les environnements physiques ou virtuels («système d'IA»), utilisés pour les applications suivantes:

   i) les systèmes d'IA générative formés utilisant plus de 10^25 FLOPS (opérations en virgule flottante);

   ii) les systèmes d'IA générative formés en grande partie sur des données biologiques/génomiques, ou conçus pour être utilisés dans un contexte biotechnologique, spatial ou de défense.

([7]) La notion de «circuits intégrés et autres semi-conducteurs» inclut, sans s'y limiter, les microprocesseurs, les processeurs graphiques, les microcontrôleurs, les puces logiques, les puces mémoires, les puces à radiofréquences, les puces photoniques, les puces analogiques, les puces quantiques, les semi-conducteurs optiques, les semi-conducteurs de puissance et les capteurs/microsystèmes discrets.

c) Technologies quantiques, c'est-à-dire toute technologie ou savoir-faire en rapport avec:

i) l'informatique quantique;

ii) communications quantiques;

iii) la détection quantique.

2. **Champ d'application des transactions à examiner**

Les États membres devraient examiner les investissements sortants ([8]) réalisés par des personnes physiques ou morales résidant ou établies dans l'Union (ci-après dénommées «investisseurs de l'Union») pour exercer une activité économique liée à un domaine technologique défini au point 1 dans un pays tiers, telle que:

a) l'acquisition d'une société ou d'une participation dans une société permettant une participation effective à la gestion ou au contrôle de la société («acquisition»);

b) l'absorption par une société d'une ou plusieurs autres sociétés ou la combinaison de deux ou plusieurs sociétés en vue de constituer une nouvelle société («fusion»);

c) le transfert d'actifs corporels ou incorporels à la suite d'un accord contractuel, y compris de propriété intellectuelle ou de savoir-faire spécifique, nécessaire à la création ou au maintien d'une activité économique lorsque ceux-ci font partie intégrante des opérations commerciales d'une entreprise, à l'exclusion du transfert de certains produits ou logiciels à double usage soumis au règlement (UE) 2021/821 du Parlement européen et du Conseil ([9]) sur les biens à double usage qui ne font pas partie d'autres biens ou services plus larges («transfert d'actifs»);

d) le premier établissement d'une entreprise, y compris la création d'une filiale, d'une succursale ou d'entreprises similaires («investissement de création»);

e) la création d'une entreprise, ou l'investissement dans une entreprise, qui combine des ressources en vue d'atteindre un objectif entrepreneurial commun avec une autre personne («entreprise commune»);

f) l'apport de capitaux, lié à certains avantages immatériels tels que l'assistance à la gestion, l'accès aux réseaux d'investissement et de talents, l'accès au marché et l'amélioration de l'accès au financement complémentaire («capital-risque»), si l'investisseur de l'UE dispose d'une expertise ou a déjà investi dans des entreprises disposant de ou développant l'un des trois domaines technologiques recensés au point 1.

L'examen devrait exclure les investissements ne donnant pas le contrôle qui se limitent à rechercher un rendement du capital investi.

L'examen devrait également porter sur les investissements indirects réalisés par un investisseur de l'UE, tels que les investissements réalisés par l'intermédiaire d'une entité d'un pays tiers qui est utilisée comme véhicule d'investissement, par l'intermédiaire d'une filiale existante ou dans le cadre d'une entreprise commune existante avec une entreprise d'un pays tiers ou établie dans un pays tiers. Cela inclut le transfert progressif d'actifs au fil du temps, mais effectué au cours de la période d'examen, et les investissements visant à enfreindre ou à contourner les contrôles existants des échanges et des investissements liés à la sécurité (ainsi que les mesures individuelles ciblées), y compris les mesures restrictives de l'Union en vertu de l'article 215 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

L'examen devrait porter sur les transactions nouvelles et en cours ainsi que sur les transactions achevées depuis le 1er janvier 2021, mais peut, dans les cas où les États membres identifient des transactions particulièrement préoccupantes, couvrir également les activités antérieures à cette date.

3. **Outils de surveillance et échange avec les parties prenantes**

a) Les États membres devraient mettre en place un système adéquat pour l'examen, pouvant prévoir la communication volontaire ou obligatoire d'informations sur les transactions. Ils devraient envisager d'adapter les mécanismes existants aux fins des activités d'examen prévues dans la présente recommandation.

b) Les États membres sont encouragés à consulter les acteurs concernés, y compris les entreprises, le monde universitaire et la société civile dans le cadre de leurs activités d'examen.

([8]) Le terme «investissement» n'inclut pas les activités telles que le prêt bancaire, la compensation, l'envoi de paiements, la souscription, les services de notation de dette, le courtage principal, la garde de titres internationaux, la recherche ou l'analyse de capitaux propres et d'autres services accessoires à une transaction.

([9]) Règlement (UE) 2021/821 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 instituant 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 (refonte) (JO L 206 du 11.6.2021, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/821/oj).

4. **Informations à recueillir**

a) Les États membres devraient recueillir suffisamment d'informations pour évaluer les risques susceptibles de découler des différentes transactions et activités, ainsi que des entités concernées.

b) Les informations visées au point a) devraient comprendre les éléments suivants:

i) les parties à la transaction d'investissement, y compris l'adresse du lieu de constitution des personnes morales et (sur la base des meilleures informations dont dispose l'État membre) le propriétaire effectif de toute partie participant à la transaction et leur pays d'origine;

ii) le type et la valeur approximative de l'investissement, y compris la part de capital acquise (en cas d'acquisition) et les droits de vote et de prise de décision y afférents;

iii) les produits, services et technologies critiques concernés par l'investissement;

iv) tout accord contractuel relatif à la recherche et au développement, à l'octroi de licences de propriété intellectuelle et à la circulation du personnel clé dans le cadre de l'investissement;

v) la date à laquelle l'investissement devrait être réalisé ou a été réalisé;

vi) des informations sur les transactions antérieures et annoncées conclues par les parties à la transaction d'investissement;

vii) des informations sur le financement public fourni à l'entité d'investissement par l'UE ou un État membre en lien spécifique avec les domaines technologiques en question.

c) Toute donnée collectée devrait être protégée de manière appropriée et, si nécessaire, classifiée avant d'être communiquée à la Commission ou à d'autres États membres.

5. **Évaluation des risques**

Pour chaque transaction examinée, les États membres, avec le soutien de la Commission, devraient procéder à l'évaluation des risques prévue au présent point afin de déterminer soit la présence, soit l'absence de risques pour la sécurité économique.

a) L'évaluation des risques devrait comporter une évaluation qualitative au cas par cas des transactions et des activités, en donnant la priorité à celles qui ont l'incidence potentielle la plus importante et la plus probable sur la sécurité économique, y compris, le cas échéant, la participation de l'entreprise à des projets ou programmes de l'UE.

b) L'évaluation des risques devrait recenser les éléments de risques et les vulnérabilités potentielles, en particulier en ce qui concerne les fuites de technologie, tels que les principaux types de menaces et d'acteurs de la menace, ainsi que tous les facteurs géopolitiques, tels que les modèles historiques d'acquisition de technologies, pertinents pour évaluer la probabilité d'incidences négatives sur la sécurité économique.

c) L'évaluation des risques devrait tenir compte, entre autres, des aspects suivants:

i) le contexte de la transaction;

ii) le niveau de maturité actuel de la technologie;

iii) la disponibilité de la technologie dans le pays visé par l'investissement;

iv) la chaîne de valeur et la chaîne d'approvisionnement de la technologie concernée;

v) l'évolution des risques ainsi que les évolutions technologiques et les cas d'utilisation pertinents;

vi) l'interconnexion mondiale de l'écosystème de la technologie critique concernée, y compris les activités de recherche;

vii) lorsque cela est pertinent pour les domaines technologiques, la participation de l'entreprise à des projets ou programmes de l'UE.

d) Les États membres devraient suivre une méthodologie commune à élaborer avec la Commission dans le cadre du groupe d'experts.

6. **Rapports à la Commission et aux autres États membres**

Dans le cadre du groupe d'experts, les États membres devraient procéder à des échanges réguliers sur l'état d'avancement de l'examen et fournir à la Commission, au plus tard le 15 juillet 2025, des informations actualisées sur l'état d'avancement de leurs travaux. Au plus tard le 30 juin 2026, les États membres devraient présenter à la Commission et aux autres États membres un rapport complet sur la mise en œuvre de la présente recommandation, y compris le résultat de l'examen et de l'évaluation des risques.

Si des risques sont identifiés, les États membres devraient fournir à la Commission des détails sur les combinaisons de facteurs de risque qui caractérisent les investissements sortants susceptibles d'affecter la sécurité économique.

Au cours de cette période, les États membres et la Commission devraient continuer à échanger des informations conformément au règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil ([10]) et aux règles de sécurité aux fins de la protection des informations classifiées de l'Union européenne ([11]) (le cas échéant) et aux évaluations effectuées dans le cadre du groupe d'experts, y compris des informations sur les transactions individuelles examinées par les États membres aux fins de l'évaluation des risques visée au point 5.

7. **Conclusions de l'examen**

Sur la base des informations partagées dans le rapport visé au point 6, les États membres et la Commission devraient examiner les résultats de cet exercice afin de parvenir à une compréhension commune des risques au sein du groupe d'experts.

8. **Autorités des États membres**

Les États membres devraient désigner un point de contact unique chargé des communications concernant toute action de suivi de la présente recommandation. Le cas échéant, ils devraient désigner une ou plusieurs autorités nationales responsables de l'examen recommandé des transactions d'investissement sortantes et veiller à ce que ces autorités nationales, dans la mesure du possible, appliquent les instruments existants, y compris les contrôles des exportations de biens à double usage, pour contrer tout risque qu'elles ont identifié dans le cadre de l'examen prévu dans la présente recommandation. Ils devraient communiquer à la Commission les coordonnées des points de contact uniques et des autorités désignées au plus tard le 15 mars 2025.

Fait à Bruxelles, le 15 janvier 2025.

Par la Commission
Maroš ŠEFČOVIČ
Membre de la Commission

([10]) Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (JO L 119 du 4.5.2016, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj).

([11]) Décision (UE, Euratom) 2015/444 de la Commission du 13 mars 2015 concernant les règles de sécurité aux fins de la protection des informations classifiées de l'Union européenne (JO L 72 du 17.3.2015, p. 53, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2015/444/oj).