



Bruxelles, le 24.1.2024
COM(2024) 24 final

LIVRE BLANC
sur les investissements sortants

LIVRE BLANC
sur les investissements sortants

1. INTRODUCTION: POURQUOI UN LIVRE BLANC SUR LES INVESTISSEMENTS SORTANTS? .	2
2. ÉTAT D'AVANCEMENT ET PREMIERES CONCLUSIONS	5
3. PROCHAINES ETAPES PROPOSEES: EXAMEN DE CERTAINS INVESTISSEMENTS SORTANTS	7
3.1. Proposition de surveillance/d'examen des investissements sortants dans des technologies spécifiques	7
3.2. Évaluation des risques par les États membres.....	12
3.3. Rapports à la Commission et aux autres États membres.....	13
3.4. Évaluation conjointe et débat	13
3.5. Examen des demandes d'autorisation d'exportation de biens à double usage dans le contexte des investissements sortants, consultation entre les États membres et information de la Commission.....	13
4. CONCLUSION	14

1. INTRODUCTION: POURQUOI UN LIVRE BLANC SUR LES INVESTISSEMENTS SORTANTS?

La communication conjointe relative à la stratégie européenne en matière de sécurité économique, adoptée le 20 juin 2023¹ (ci-après la «communication conjointe»), reconnaît l'importance de marchés mondiaux ouverts pour la réussite et la sécurité économique de l'Union européenne (ci-après l'«UE») sur le plan de la résilience et de la compétitivité. Elle confirme que *«nos économies prospèrent grâce à des échanges et à des investissements ouverts et fondés sur des règles, à une connectivité transfrontières sûre et à la collaboration en matière de recherche et d'innovation»*. Dans le même temps, elle reconnaît que des risques potentiels pour la sécurité pourraient émerger lorsque des technologies et des investissements sensibles quittent l'UE d'une manière susceptible de menacer la paix et la sécurité internationales. Elle fait notamment référence aux **risques de fuite de technologies et de savoir-faire résultant d'investissements sortants** (c'est-à-dire des investissements réalisés par des entreprises de l'UE dans des pays tiers) dans un petit nombre de technologies avancées qui pourraient renforcer les capacités militaires et les capacités de renseignement d'acteurs susceptibles d'utiliser ces capacités pour menacer la paix et la sécurité internationales.

L'UE **restreint déjà les exportations de technologies à double usage**. Toutefois, on redoute de plus en plus que certaines technologies et certains savoir-faire sensibles ne finissent en de mauvaises mains à la suite d'opérations d'investissement sortant qui ne sont pas actuellement soumises à des mécanismes de contrôle. Tel pourrait être le cas si des technologies de pointe de l'UE parvenaient dans des pays où les frontières entre les activités civiles et militaires sont floues. Ces technologies ou ces savoir-faire pourraient être utilisés pour renforcer leurs capacités militaires et leurs capacités de renseignement, qui pourraient alors faire peser une menace sur la sécurité commune de l'UE. Certains investissements sortants peuvent être considérés comme un *«revers»* des opérations d'exportation de biens à double usage.

Il existe un **lien similaire entre les investissements sortants et les investissements directs étrangers (IDE) entrants**. L'UE dispose déjà d'un cadre pour filtrer les IDE entrants, notamment dans les technologies sensibles. Si un investissement entrant dans des entreprises de l'UE détenant des technologies sensibles par des investisseurs risqués pourrait être restreint ou interdit par des mesures imposées dans le cadre d'un régime de filtrage des IDE, il existe un risque potentiel que les entreprises concernées de l'UE mettent ces technologies à la disposition de ces mêmes investisseurs au moyen d'investissements sortants. Toutefois, à l'heure actuelle, ces investissements sortants ne font même pas l'objet d'une surveillance. Cela pourrait nuire à l'efficacité de nos contrôles existants et, partant, à la sécurité de l'UE dans son ensemble ainsi qu'à celle des différents États membres.

Ces préoccupations croissantes soulignent la **nécessité d'examiner cette question de près** pour comprendre:

1. **quels types d'investissements** dans certaines technologies critiques sont réalisés à partir de l'UE;
2. **si** de tels investissements peuvent effectivement mettre en péril la sécurité de l'UE ou des États membres; et dans l'affirmative,

¹ Communication conjointe au Parlement européen, et au Conseil relative à la «Stratégie européenne en matière de sécurité économique», Bruxelles, 20.6.2023, JOIN(2023) 20 final.

3. **dans quelle proportion** ces risques peuvent être atténués par les outils existants ou justifieraient des mesures proportionnées supplémentaires au niveau de l'UE ou au niveau national.

D'un point de vue géostratégique, l'UE n'est pas la première à envisager une initiative dans ce domaine. **Certains pays contrôlent déjà les investissements sortants**, comme le Japon² ou la Chine³. D'autres, comme les États-Unis⁴, œuvrent actuellement à l'élaboration d'un cadre dans cet objectif.

L'élaboration d'une réponse de l'UE aux préoccupations concernant les investissements sortants pose un certain nombre de défis: i) déterminer la portée des préoccupations potentielles, ii) comprendre l'étendue et la nature des investissements sortants de l'UE en recueillant des données et des éléments de preuve pertinents, et iii) évaluer si ces investissements créent ou aggravent des risques clairement détectables pour la sécurité. Dans un deuxième temps, l'UE et ses États membres devraient évaluer la nécessité d'apporter des réponses proportionnées et ciblées pour atténuer les risques détectés, que ce soit au moyen d'outils existants ou de nouvelles mesures d'atténuation au niveau national et/ou à l'échelle de l'UE.

Une évaluation complète nécessite une bonne compréhension des investissements sortants effectués par les investisseurs de l'UE ainsi que des technologies et des savoir-faire susceptibles d'être transférés dans le contexte de ces opérations. Elle requiert également une compréhension approfondie des risques pour la sécurité liés à ces investissements sortants afin de pouvoir évaluer les lacunes potentielles des outils existants en matière de sécurité des échanges et des investissements.

Le présent livre blanc décrit l'état d'avancement des travaux initiaux de l'UE sur les investissements sortants. Il décrit une voie à suivre pour appréhender et relever les défis actuels au moyen d'une approche uniforme et efficace à l'échelle de l'UE. Son objectif est d'inviter les parties prenantes concernées à présenter des observations et des contributions afin d'aider la Commission à définir le champ d'application d'une future recommandation de la

² Conformément à certaines conditions établies par la [«loi sur les changes et le commerce extérieur \(loi n° 228 de 1949\)»](#). Les contrôles des investissements sortants japonais s'appliquent aux investissements dans un nombre très limité de secteurs: la pêche, le cuir et les produits en cuir, la fabrication d'armes et d'armement, et les stupéfiants.

³ En Chine, les dispositions législatives existantes incluent notamment les [«mesures administratives relatives aux investissements à l'étranger réalisés par les entreprises, de la Commission nationale de développement et de réforme \(2017, n° 11\)»](#), les [«orientations du Conseil des affaires de l'État concernant les investissements à l'étranger \(2017, n° 74\)»](#), qui mettent en évidence les investissements sortants *encouragés, restreints et interdits*, et le [«catalogue des industries sensibles en ce qui concerne les investissements à l'étranger, de la Commission nationale de développement et de réforme \(2018, n° 251\)»](#), qui énumère les secteurs industriels sensibles en ce qui concerne les investissements à l'étranger. Il s'agit notamment des armes et des équipements connexes, des ressources en eau, des médias d'information, de l'immobilier, de l'hôtellerie, du cinéma, de l'industrie du divertissement, des clubs sportifs et de certains fonds d'investissement en actions. Nous comprenons que les différentes exigences chinoises en matière d'autorisation et d'enregistrement liées aux investissements sortants servent non seulement les intérêts de la sécurité nationale et du contrôle du commerce extérieur, mais aussi l'*«intérêt national»* plus large. La Chine restreint également les exportations de devises dans le cadre de l'administration nationale des changes. Il apparaît donc que les contrôles chinois des investissements sortants englobent un large éventail de secteurs économiques et comportent un examen substantiel qui pourrait aller au-delà d'une simple évaluation de la sécurité.

⁴ [Décret présidentiel n° 14105 du 9 août 2023, avis anticipé de proposition de réglementation du 14 août 2023.](#)

Commission sur les investissements sortants, en étroite coopération avec les États membres. Le haut représentant/vice-président (HR/VP) peut apporter sa contribution, le cas échéant, en ce qui concerne d'éventuelles questions concernant la politique étrangère et de sécurité commune. Le présent livre blanc aidera la Commission à comprendre les points de vue et les préoccupations des parties prenantes et du Parlement européen, tout en restant en phase avec les réflexions et analyses en cours au sein de l'UE⁵ et des États membres sur la question des investissements sortants et de la sécurité économique en général.

⁵ Y compris l'évaluation distincte, mais dans une certaine mesure apparentée, des risques liés aux quatre technologies critiques prioritaires à la suite de la recommandation C(2023) 6689 final de la Commission du 3 octobre 2023 relative aux domaines technologiques critiques pour la sécurité économique de l'UE en vue d'une évaluation plus approfondie des risques avec les États membres.

2. ÉTAT D'AVANCEMENT ET PREMIERES CONCLUSIONS

Dans la perspective de la communication conjointe, la Commission a lancé, au printemps 2023, un débat sur cette question avec les autorités des États membres chargées du filtrage des IDE et du contrôle des exportations de biens à double usage. Pour alimenter ce débat, la Commission a **recueilli des données** sur les investissements sortants des entreprises de l'UE. Entre 2013 et 2022, il y a eu environ 12 800 opérations de fusion-acquisition réalisées par des entreprises de l'UE dans des pays tiers, ce qui représente approximativement 1,4 billion d'EUR, et 26 000 opérations d'investissement en capital-risque pour une valeur totale de 408 millions d'EUR⁶. Pour les deux catégories d'opérations d'investissement sortant, les deux premières destinations étaient les États-Unis et le Royaume-Uni, qui représentaient au moins la moitié des opérations et environ 70 % du capital. Au-delà de ces informations de haut niveau, la Commission a constaté des limites importantes dans les données disponibles, telles que l'absence de renseignements plus détaillés sur les opérations, les montants monétaires, les caractéristiques des opérations et les technologies concernées.

D'une part, les sources officielles (par exemple les données relatives aux IDE provenant des comptes nationaux) manquent de données actualisées et détaillées sur le secteur ou la technologie liés aux opérations d'investissement individuelles, ce qui complique la détection des investissements sortants dans un petit nombre de technologies critiques susceptibles de présenter des risques. D'autre part, les statistiques officielles ainsi que les sources de données commerciales disponibles classent les entreprises et les opérations selon les systèmes de classification officiels. Ceux-ci décrivent principalement des domaines de technologies déjà développées, mais ne fournissent pas d'informations sur des technologies avancées spécifiques ou de nouvelles activités économiques, telles que l'intelligence artificielle.

En juillet dernier, la Commission a mis en place un **groupe d'experts sur les investissements sortants** (ci-après le «groupe d'experts»), dont l'objectif est de tirer parti des connaissances et de l'expérience des États membres afin d'examiner les risques potentiels en matière de sécurité, les lacunes et, si nécessaire, les éventuelles mesures à prendre⁷. Le groupe d'experts réunit des experts des États membres qui œuvrent au sein des services chargés du contrôle des exportations de biens à double usage, du filtrage des IDE, du commerce et des affaires étrangères. Il s'est déjà réuni trois fois en 2023.

Il est désormais devenu évident qu'avant d'analyser tout risque potentiel, il convient de bien appréhender la **portée de l'exercice**, à savoir définir les *«investissements sortants qui devraient être pris en considération afin de détecter les risques pour la sécurité commune de l'UE»*, et que des **données granulaires concrètes** au niveau national **sur les opérations d'investissement sortant pertinentes** et, éventuellement, sur les activités connexes, **sont nécessaires, mais font actuellement défaut. Ce manque de données montre qu'il convient**

⁶ Source: données PitchBook extraites en juillet 2023. Remarques: 1) les données portent uniquement sur les opérations de fusion-acquisition et les investissements en capital-risque, car les investissements de création ne sont pas inclus dans la ou les bases de données commerciales consultées; 2) le montant monétaire pour les opérations de fusion-acquisition est incomplet, puisque les valeurs n'étaient disponibles que pour la moitié des opérations; et 3) les opérations de capital-risque sont comptabilisées lorsqu'au moins un investisseur de l'UE est concerné, mais il est possible que celui-ci fasse partie d'un groupe d'investisseurs de pays tiers et c'est le montant total investi qui est déclaré, sans autre indication du ou des montants des investissements pertinents de l'UE.

⁷ [Registre des groupes d'experts Commission et autres entités similaires \(europa.eu\)](https://europa.eu).

de définir une vision commune quant à la portée de la problématique, en ce qui concerne le champ d'application des opérations et des activités entraînant des risques, les technologies potentiellement concernées et la question de savoir s'il convient de se concentrer sur des pays spécifiques.

Les travaux en cours avec les États membres au sein du groupe d'experts ont conduit la Commission à tirer les premières conclusions suivantes:

1. **Il existe un important déficit de connaissances** et un tableau très limité des investissements sortants réalisés par les investisseurs de l'UE. Certaines autorités publiques recueillent des informations au niveau national (par exemple banques centrales ou instituts nationaux de statistique⁸). Toutefois, ces informations ne sont ni suffisamment détaillées ni assez ciblées pour fournir les éléments pertinents pour établir si ces investissements peuvent présenter des risques pour la sécurité et pour permettre aux États membres et à la Commission de procéder à une évaluation appropriée de ces risques.
2. **Les États membres n'examinent pas et n'évaluent pas systématiquement les investissements sortants à des fins de sécurité.** Plusieurs États membres admettent la possibilité que, de ce fait, certains risques soient négligés.
3. **La question est à la fois sensible et complexe.** Si les risques potentiels découlant de certains investissements sortants ont une dimension géopolitique plus large, il importe de reconnaître que les investissements sortants de l'UE constituent un élément précieux et légitime de l'activité économique sur un marché mondial. Par conséquent, toute mesure concernant les investissements sortants peut avoir des conséquences positives et négatives pour les entreprises de l'UE.
4. Il existe un consensus entre les États membres et la Commission sur le fait que, si un risque devait être détecté, les **mesures devraient être efficaces, proportionnées, ciblées et applicables** par les administrations.
5. **Avant de concevoir de nouveaux moyens d'action, nous devons d'abord tirer pleinement parti des instruments existants.** Si des mesures étaient jugées nécessaires pour faire face aux risques détectés, la Commission et les États membres devraient s'efforcer, dans la mesure où cela est juridiquement possible, de faire face à tout risque lié aux investissements sortants au moyen des instruments existants, tels que les contrôles des exportations de biens à double usage ou les mécanismes de filtrage des

⁸ Certaines **dispositions législatives permettent aux États membres de surveiller (partiellement) les opérations d'investissement sortant**, telles que les statistiques de la balance des paiements recueillies par les banques centrales, les registres nationaux visant à surveiller les investissements sortants à des fins statistiques et d'autres dispositions législatives similaires, par exemple le régime national espagnol établi par le décret royal 1265/1986 du 27 juin 1986, chapitre VI, et mis à jour par le décret royal 664/1999 du 23 avril 1999 et par le décret royal 571/2023 du 4 juillet 2023. **Des informations complémentaires peuvent être recueillies dans le cadre des systèmes officiels de garantie des investissements**, par exemple les systèmes de garantie des investissements de l'Allemagne et de l'Autriche. La gestion en est assurée en Allemagne par PwC pour le compte du ministère fédéral de l'économie et de l'action pour le climat, et en Autriche, par une banque (OeKB), pour le compte du ministère fédéral des finances. **Certains mécanismes nationaux permettent aux États membres de contrôler des cas très spécifiques d'investissements sortants** à des fins de sécurité (par exemple le régime italien du «Golden Power», conformément au décret-loi n° 21/2012, qui contient certaines dispositions permettant le filtrage de types limités d'investissements sortants).

IDE, soit en renforçant l'utilisation de ces instruments, soit en les modifiant pour faire face à de nouveaux risques.

3. PROCHAINES ETAPES PROPOSEES: EXAMEN DE CERTAINS INVESTISSEMENTS SORTANTS

Il s'agit d'une question complexe qui mérite **une approche progressive par étapes**:

- premièrement, une phase de consultation publique: lancée par la publication du présent livre blanc et d'un questionnaire;
- deuxièmement, une phase de surveillance: la Commission s'appuiera sur les résultats de la consultation publique à venir et sur les réactions au présent livre blanc pour élaborer une recommandation aux États membres en vue de surveiller/d'examiner certaines opérations d'investissement sortant portant sur un ensemble de technologies sensibles au cours d'une période donnée;
- troisièmement, une phase d'évaluation des risques: sur la base des résultats de cette analyse et de cette surveillance, les États membres et la Commission seront mieux à même de tirer des conclusions sur les risques liés à ces opérations d'investissement sortant pour la sécurité commune de l'UE.

Les résultats de cette évaluation et les éventuelles propositions visant à atténuer les risques détectés seront exposés dans une nouvelle communication et, si nécessaire, dans toute proposition appropriée.

3.1. Proposition de surveillance/d'examen des investissements sortants dans des technologies spécifiques

Sur la base des premières conclusions des travaux menés avec le groupe d'experts, la Commission invite les parties prenantes à présenter des observations sur les aspects exposés ci-après, qui seront pris en considération dans la proposition de recommandation de la Commission sur la surveillance.

Champ d'application de la surveillance

1. En ce qui concerne le type d'opérations d'investissement sortant à surveiller, la Commission estime que la **surveillance devrait englober un large éventail d'opérations**, y compris tous les types d'investissements actifs, tout en excluant les investissements de portefeuille, c'est-à-dire les investissements étrangers non directs destinés à réaliser un placement financier sans intention d'influer sur la gestion et le contrôle de l'entreprise, comme indiqué dans l'encadré ci-dessous.

Les États membres devraient surveiller les investissements de toute nature réalisés par des personnes physiques ou morales résidant ou établies dans l'UE («investisseurs de l'UE») en vue d'exercer une activité économique en dehors de l'UE. Ces investissements devraient comprendre:

- 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»),
- 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»),

- le transfert d'actifs corporels ou incorporels, y compris de propriété intellectuelle ou de savoir-faire et de processus technologique spécifiques, nécessaires à l'établissement ou au maintien d'une activité économique («transfert d'actifs»),
- le premier établissement d'une entreprise, y compris la création d'une filiale, d'une succursale ou d'entreprises similaires («investissement de création»),
- la création d'une entreprise pour combiner des ressources en vue d'atteindre un objectif entrepreneurial commun avec une autre personne («entreprise commune»), et
- la fourniture de capitaux pour développer une technologie sensible, liée à certains avantages immatériels tels que l'assistance à la gestion, l'accès aux investissements et aux réseaux de talents, l'accès au marché et l'amélioration de l'accès à des financements supplémentaires («capital-risque»).

La surveillance devrait également porter sur d'autres 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. Sont ainsi visés le transfert progressif d'actifs au fil du temps, les investissements dans des pays tiers résultant d'investissements antérieurs et les investissements visant à contourner les contrôles existants des échanges et des investissements et liés à la sécurité. La surveillance devrait exclure les investissements de portefeuille.

En ce qui concerne le champ d'application, la Commission invite également les parties prenantes à formuler des observations sur les priorités fondées sur les risques qui pourraient être établies dans le cadre de la surveillance, telles que celles régulièrement utilisées par les autorités des États membres chargées du contrôle des exportations dans le contexte de leur évaluation des demandes d'autorisation d'exportation de biens à double usage. Il pourrait s'agir notamment de définir des priorités de surveillance sur la base du profil de l'utilisateur final et de son pays d'établissement.

2. En outre, compte tenu des contributions reçues du groupe d'experts, il est à craindre que la limitation de toute évaluation au seul type d'activités visées au point 1 ci-dessus ne permette pas de couvrir les activités potentiellement risquées liées à de tels investissements sortants ou préparatoires à ces investissements sortants. La Commission invite donc également les parties prenantes à formuler des observations sur la question de savoir si elle devrait recommander aux **États membres de décider aussi de la surveillance d'autres activités critiques** (ci-après la «surveillance facultative»), telles que la **coopération en matière de recherche et de développement**, ou les pratiques utilisées pour **attirer du personnel hautement spécialisé** afin de bénéficier de leur savoir-faire et de leur expérience dans certains domaines sensibles, ou d'avoir accès à la propriété intellectuelle, comme indiqué dans l'encadré ci-dessous.

Les États membres pourraient envisager de surveiller les activités suivantes, qui sont également susceptibles d'entraîner un risque de fuite de technologies ou de savoir-faire sensibles:

- La **coopération en matière de recherche**, qui doit s’entendre comme une coopération entre une entité établie dans l’UE et une entité établie dans un pays tiers en ce qui concerne le transfert d’actifs corporels ou incorporels dans les quatre domaines technologiques critiques décrits à la section 3 ci-dessous, y compris la propriété intellectuelle et les savoir-faire. Il pourrait s’agir d’une coopération entre des entités telles que des instituts de recherche et des établissements universitaires, ou entre ces institutions et des entités du secteur privé ou public. Cette surveillance facultative doit être envisagée à la lumière des efforts existants ou futurs des États membres pour élaborer une approche visant à renforcer la sécurité de la recherche, ce qui est également conforme à la proposition de recommandation du Conseil sur le renforcement de la sécurité en matière de recherche adoptée par la Commission le 24 janvier 2024⁹.
- La **mobilité** et le transfert de **personnel hautement spécialisé**, y compris de spécialistes dans les quatre domaines technologiques critiques, ou de cadres d’entreprise possédant une expérience significative dans les quatre domaines technologiques critiques.

3. En ce qui concerne les domaines technologiques dans lesquels les investissements devraient faire l’objet d’une surveillance, la Commission souhaiterait recevoir des observations sur la question de savoir si la **surveillance devrait, dans un premier temps, être axée sur les technologies et les savoir-faire les plus sensibles**. Quatre domaines technologiques pourraient par exemple être couverts: les semi-conducteurs avancés, l’intelligence artificielle, les technologies quantiques et les biotechnologies. Il s’agit de domaines technologiques recensés par la Commission comme étant **«hautement susceptibles de présenter les risques les plus sensibles et les plus immédiats liés à la sécurité des technologies et aux fuites de technologies»** dans la recommandation 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 membres¹⁰. En vertu de cette recommandation, la Commission et les États membres procèdent actuellement à une évaluation des risques dans ces domaines technologiques. Elle est de nature plus large et concerne une série de risques liés à ces technologies particulières. Elle comprend un premier aperçu du potentiel de fuite technologique lié aux investissements sortants. Les résultats pourraient servir de base à l’évaluation plus approfondie des risques liés aux investissements sortants que doivent réaliser les États membres et la Commission sur la base de la surveillance proposée. Les résultats de cette évaluation en cours des technologies critiques ainsi que les réactions au présent livre blanc pourraient, par exemple, permettre de confirmer ou de modifier le champ d’application des technologies que la Commission pourrait recommander aux États membres de surveiller.

⁹ Proposition de recommandation du Conseil relative au renforcement de la sécurité de la recherche, COM(2024) 26 du 24.1.2024.

¹⁰ COM(2023) 6689 final.

4. En ce qui concerne la **couverture géographique**, les travaux du groupe d'experts suggèrent que tant la Commission que les États membres partagent l'avis selon lequel la surveillance ne devrait pas exclure a priori des destinations spécifiques. Néanmoins, compte tenu du nombre élevé de pays et des contraintes existantes en matière de ressources, la Commission est d'avis que les **États membres devraient hiérarchiser au mieux leurs activités de surveillance sur la base de leur évaluation des profils de risque de certains pays**. L'évaluation des risques devrait notamment se fonder sur le comportement passé du pays concerné, y compris les violations de la charte des Nations unies. Cette évaluation du profil de risque, qui devrait se faire dans le plein respect des obligations et des engagements pris par les États membres ou l'UE en tant que membres d'accords internationaux de non-prolifération et de régimes multilatéraux de contrôle des exportations, devrait également tenir compte de la possibilité que des technologies ou des biens soient utilisés dans des situations de guerre ou de conflit, pour commettre des violations des droits de l'homme ou pour permettre la prolifération d'armes de destruction massive.

Période couverte et informations à collecter

5. En ce qui concerne la **période couverte**, afin d'établir une base suffisante pour déterminer et évaluer le niveau de l'activité sortante et des risques associés dans un délai raisonnable, la Commission estime que la surveillance devrait porter à la fois sur les opérations nouvelles et en cours et sur certaines opérations passées. Pour ce faire, les États membres devraient évaluer les **opérations réalisées depuis le 1^{er} janvier 2019** dans les domaines technologiques sélectionnés. Des observations peuvent également être présentées sur la période proposée.
6. En ce qui concerne les **informations à recueillir**, la surveillance proposée devrait **fournir aux États membres et à la Commission les données et informations nécessaires pour évaluer les risques liés aux investissements sortants** dans les domaines technologiques sélectionnés. Ces données et informations devraient être partagées avec les autres États membres et la Commission par l'intermédiaire du groupe d'experts. La Commission invite les parties prenantes à formuler des observations sur les informations à recueillir, comme indiqué dans l'encadré ci-dessous.

La surveillance devrait permettre aux États membres de recueillir toutes les informations nécessaires à l'évaluation des risques, y compris, au minimum:

- des informations sur les parties à l'opération d'investissement, y compris l'adresse complète du lieu de constitution des personnes morales et (sur la base des meilleures informations dont dispose l'État membre) le ou les propriétaires effectifs de toute partie participant à l'opération,
- le type et la valeur approximative de l'investissement,
- les produits, services et opérations commerciales liés aux technologies critiques concernés par l'investissement,
- la date à laquelle l'investissement devrait être réalisé ou a été réalisé,
- sur la base des meilleures informations dont dispose l'État membre, des informations sur les opérations antérieures des parties à l'opération d'investissement ou sur les opérations qu'elles prévoient ou envisagent.

En ce qui concerne les autres activités connexes, qui pourraient faire l'objet d'une surveillance facultative, ces informations pourraient inclure au minimum:

- des informations sur les personnes concernées par l'activité, y compris le nom complet, l'adresse et la nationalité des personnes physiques ou le siège social et le lieu de constitution des personnes morales,
- sur la base des meilleures informations dont dispose l'État membre, une description exacte de l'activité,
- les technologies critiques concernées par l'activité,
- la date à laquelle l'activité a commencé, devrait commencer, ou s'est achevée,
- sur la base des meilleures informations dont dispose l'État membre, des informations sur les activités antérieures des mêmes personnes concernées par une activité en cours et sur les activités qu'elles prévoient ou envisagent.

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

Autres aspects de la surveillance: qui est responsable au niveau national, quels outils devraient être utilisés et comment les États membres garantiront-ils la participation des parties prenantes?

7. Afin de garantir la bonne progression des travaux de surveillance, la Commission est d'avis que les États membres devraient **désigner une autorité responsable de la surveillance** et veiller à ce que les autorités nationales compétentes, dans la mesure du possible, appliquent les instruments existants, y compris les contrôles des exportations de biens à double usage, afin de prévenir tout risque qu'ils auraient détecté dans le cadre de la surveillance à recommander.
8. **Outils de surveillance et échange avec les parties prenantes:** pour que le processus de surveillance soit efficace, les États membres devront s'assurer qu'ils disposent d'outils de surveillance et de sources d'information appropriés et, si tel n'est pas le cas, ils devraient envisager d'adapter les outils existants ou d'en mettre en place de nouveaux aux fins des activités de surveillance proposées ci-dessus.

Parmi les **outils de surveillance** existants et les **autres outils qui pourraient être utilisés ou adaptés** à cette fin figurent les **obligations de déclaration aux banques centrales, aux instituts nationaux de statistique** et aux institutions similaires à des fins statistiques et de balance des paiements, les obligations de notification aux autorités nationales compétentes en matière de contrôle des exportations pour ce qui relève des exportations, du courtage, de l'assistance technique, du transit et des transferts en ce qui concerne les biens à double usage, ainsi que de toute opération d'investissement. Les États membres devraient également considérer les systèmes officiels de garantie des investissements ou les régimes officiels de crédits à l'exportation comme une source de données pertinentes. Toute donnée collectée devrait être protégée de manière appropriée et, le cas échéant, classifiée avant d'être communiquée aux autres États membres et à la Commission.

Des observations peuvent être formulées sur les outils qui pourraient être nécessaires pour assurer une surveillance efficace, leur faisabilité et l'équilibre à trouver entre la

charge que peut représenter cette collecte d'informations et la nécessité de garantir une base suffisante pour surveiller et évaluer les activités sortantes et les risques dans les secteurs sélectionnés. En outre, la Commission estime qu'il sera important que les États membres consultent les parties prenantes concernées, y compris les entreprises, les universités et la société civile dans le cadre de leurs activités de surveillance.

3.2. Évaluation des risques par les États membres

Sur la base des résultats de la surveillance proposée, la Commission estime que les États membres devraient procéder à l'évaluation initiale des risques suivante afin de déterminer la présence ou l'absence de risques pour la sécurité. L'évaluation devrait se fonder sur les informations recueillies dans le cadre de la surveillance des investissements sortants et d'éventuelles activités supplémentaires qu'ils choisissent de surveiller, comme précisé ci-dessus.

Pour structurer l'évaluation des risques, la Commission est d'avis que les éléments suivants pourraient guider l'évaluation par les États membres.

- L'évaluation devrait être aussi complète que possible. Les travaux devraient donner la priorité aux opérations ou activités qui présenteraient un risque pour la sécurité de l'UE dans son ensemble et ils devraient également s'efforcer d'évaluer le degré de probabilité que d'éventuels effets négatifs se matérialisent.
- L'évaluation devrait permettre de détecter les éléments de risques et les vulnérabilités potentielles, tels que les principaux types de menace et d'acteurs de la menace ainsi que tout facteur géopolitique pertinent.
- L'évaluation devrait tenir compte, entre autres, du contexte de l'opération, de la chaîne de valeur et de la chaîne d'approvisionnement de la technologie concernée, de l'évolution des risques et des évolutions technologiques pertinentes, ainsi que de l'interconnexion mondiale de l'écosystème de la technologie critique concernée, y compris les activités de recherche.
- Les États membres pourraient envisager de suivre des méthodes semblables à celles utilisées pour examiner les demandes d'autorisation d'exportation de biens à double usage et pour le filtrage des opérations d'investissement direct étranger.

Cette évaluation des risques devrait permettre à chaque État membre de détecter et d'analyser les vulnérabilités susceptibles d'avoir une incidence sur la sécurité de l'UE dans son ensemble ou sur la sécurité des États membres, ainsi que la probabilité de matérialisation d'une incidence négative connexe. Dans sa future recommandation, la Commission affinera encore les éléments présentés ci-dessus pour encadrer l'évaluation des risques, en tenant compte des travaux en cours au sein du groupe d'experts avec les États membres, des résultats de la consultation publique et des réactions au présent livre blanc, en vue d'élaborer une méthodologie commune. Cela garantira la réalisation d'une évaluation des risques cohérente, à l'échelle de l'UE, par tous les États membres. Dans la mesure du possible, les États membres et la Commission devraient rechercher des synergies entre les différentes évaluations des risques pour la sécurité dans le cadre de la communication conjointe.

3.3. Rapports à la Commission et aux autres États membres

Il faudra du temps aux États membres pour assurer la surveillance des opérations nouvelles et en cours et évaluer, sur la base des informations disponibles, ce qui s'est passé depuis 2019. La Commission propose donc que les États membres procèdent à cette surveillance dans un délai de 12 mois à compter de l'adoption d'une recommandation de la Commission. Ce délai, combiné à la phase de consultation initiale qui se déroulera jusqu'à l'été 2024, devrait leur permettre de mettre en place un tel système de surveillance et de procéder à leur évaluation initiale. Au cours de cette période, les États membres et la Commission continueraient à échanger des informations et des points de vue dans le cadre du groupe d'experts afin de veiller à ce que, dans la mesure du possible, la surveillance et l'évaluation des risques suivent une méthodologie commune.

Les États membres devraient rendre compte à la Commission et aux autres États membres des résultats de la surveillance et des résultats de leur analyse et de leur évaluation des risques. Si des risques liés à une combinaison de certains facteurs ou schémas caractérisant des types d'investissements sortants susceptibles d'affecter la sécurité de l'UE ou des États membres sont détectés, les États membres devraient fournir à la Commission les combinaisons de facteurs de risque et décrire ces schémas.

3.4. Évaluation conjointe et débat

La Commission propose que les résultats de la surveillance et de l'évaluation des risques à réaliser par les États membres soient communiqués à la Commission et aux autres États membres, dans le respect du niveau de classification approprié. Sur la base des contributions partagées, **le groupe d'experts examinerait les résultats de la surveillance et de l'évaluation des risques** en vue de consolider les résultats globaux et d'aider la Commission à préparer une évaluation complète finale des risques et à **garantir une compréhension commune des risques**. D'autres parties prenantes peuvent également être consultées à ce stade, le cas échéant.

Il s'agira d'un **point de référence utile pour tout débat sur d'autres choix d'action** et sur la nécessité éventuelle de mesures d'atténuation ou d'autres moyens d'action.

3.5. Examen des demandes d'autorisation d'exportation de biens à double usage dans le contexte des investissements sortants, consultation entre les États membres et information de la Commission

Parallèlement à la surveillance et à l'examen proposés, à la lumière des liens étroits, expliqués à la section 1 ci-dessus, entre le contrôle des exportations de biens à double usage et les investissements sortants, la Commission est d'avis que les États membres, lorsqu'ils examinent les demandes d'autorisation d'exportation de biens à double usage, devraient prêter une attention particulière aux demandes qui sont liées à des investissements sortants et à tout risque que ces investissements pourraient présenter. Cela pourrait fournir des informations utiles pour les travaux de surveillance.

Étant donné que la priorité devrait être donnée à l'utilisation des instruments existants, la Commission estime que, dans de tels cas, les États membres devraient accorder une attention particulière à l'application des instruments existants pour répondre, le cas échéant, aux

préoccupations potentielles, y compris les contrôles des exportations «attrape-tout»¹¹, afin d'atténuer les risques que ces technologies contribuent à une application militaire déstabilisante, à la prolifération d'armes chimiques, biologiques ou nucléaires, ou à des violations des droits de l'homme, risques qui pourraient constituer une menace pour la paix et la sécurité internationales et régionales.

Dans la mesure où cela est juridiquement possible, la Commission invite les autorités des États membres chargées du contrôle des exportations à envisager de consulter les autres États membres et d'informer la Commission, lors de l'examen des demandes d'autorisation d'exportation de biens à double usage dans le contexte d'investissements sortants dans les quatre domaines technologiques critiques qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur la sécurité d'autres États membres. Cette consultation pourrait être menée de manière informelle et sur le modèle du mécanisme de coopération mis en place pour le filtrage des investissements directs étrangers au titre du règlement (UE) 2019/452.

Dans le même délai que l'exercice de surveillance, la Commission propose que les États membres fassent rapport à la Commission et aux autres États membres sur la mise en œuvre des contrôles à l'exportation dans ce contexte, y compris sur le nombre et le contenu des demandes d'autorisation reçues pour des exportations s'inscrivant spécifiquement dans le cadre d'un investissement sortant. Au cours de cette période, les États membres et la Commission continueront à échanger des informations et des points de vue sur ces questions dans le cadre du groupe d'experts.

4. CONCLUSION

Le présent livre blanc décrit la première initiative prise par la Commission dans le domaine des investissements sortants. Consciente de sa nature complexe et sensible, la Commission propose une approche progressive, en étroite collaboration avec les autorités des États membres par l'intermédiaire du groupe d'experts sur les investissements sortants.

Afin de structurer les réponses aux idées exposées dans le présent livre blanc, la Commission lance une consultation publique sur la base d'un questionnaire détaillé que les parties prenantes, y compris les entreprises, les universités et la société civile, sont invitées à remplir.

Il ne sera possible **de concevoir des réponses adéquates pour protéger la sécurité de l'UE et de ses États membres que sur la base d'évaluations complètes**. Lors de l'élaboration de ces réponses, la priorité devrait être donnée à la pleine utilisation des instruments existants plutôt qu'à la création de nouveaux instruments. Toute **réponse devrait être proportionnée, ciblée avec précision et applicable** pour faire face aux risques détectés pour chaque type d'activité ou d'investissement sortant et pour chaque domaine technologique critique.

¹¹ Les contrôles «attrape-tout» s'entendent généralement des contrôles qui sont appliqués par les États membres à des biens qui ne sont pas énumérés à l'annexe I du règlement (UE) 2021/821 (le «règlement sur les biens à double usage»), également appelée «liste de contrôle de l'UE», de sorte que les contrôles s'appliquent à des biens qui n'ont pas encore été approuvés dans le cadre des régimes multilatéraux de contrôle. Plus particulièrement, l'article 4 du règlement sur les biens à double usage impose aux exportateurs de demander une autorisation d'exportation s'ils sont informés par l'autorité compétente de l'État membre qu'un bien qu'ils exportent peut être destiné à l'une des utilisations finales sensibles visées à l'article 4. Ces informations prennent généralement la forme d'une notification individuelle non publique à l'exportateur concerné.

Les travaux du groupe d'experts sur les investissements sortants se poursuivront en 2024, parallèlement à la consultation des parties prenantes. La Commission sollicitera également l'avis du Parlement européen et des pays partenaires partageant la même vision.

Du point de vue du calendrier, les prochaines étapes sont donc les suivantes:

- janvier 2024: adoption du livre blanc sur les investissements sortants;
- janvier — avril 2024: consultation publique sur la proposition de surveillance et d'examen de certains investissements sortants existants et activités connexes;
- été 2024: évaluation des résultats de la consultation et adoption d'une recommandation de la Commission invitant les États membres à lancer la surveillance et l'examen proposés;
- été 2025: conclusion de la surveillance et de l'examen par les États membres tels que proposés et évaluations des risques des opérations d'investissement sortant;
- automne 2025: évaluation par la Commission de la nécessité et du contenu possible de moyens d'action dans ce domaine.

*

*

*