



LES INVESTISSEMENTS DIRECTS ÉTRANGERS DANS L'UNION EUROPÉENNE : QUELS CONTRÔLES ?

Commission des affaires européennes

**Rapport de MM. Jean BIZET, sénateur de la Manche,
et Franck MENONVILLE, sénateur de la Meuse**

Rapport n° 115 (2017-2018)

Ce rapport analyse la proposition de règlement de la Commission européenne du 13 septembre 2017 établissant un cadre pour le « filtrage » des investissements directs étrangers (IDE) dans l'Union Européenne susceptibles de faire peser des risques sur la sécurité ou l'ordre public dans les États membres. Ce texte fait suite aux préoccupations exprimées par la France, l'Allemagne et l'Italie, face à l'acquisition d'actifs européens stratégiques par des intérêts étrangers et au développement de pratiques déloyales en la matière. Après avoir souligné l'importance des investissements étrangers pour la croissance de l'Union, il prévoit un encadrement des mécanismes nationaux de contrôle des IDE et entend promouvoir une meilleure coordination des stratégies nationales à l'échelle européenne, notamment par l'échange d'informations entre les points de contacts nationaux dont il prévoit la mise en place.

I. LES INVESTISSEMENTS DIRECTS ÉTRANGERS : UN ATOUT CRUCIAL POUR L'ÉCONOMIE EUROPÉENNE

- **L'Union Européenne est la principale source et destination des IDE dans le monde**

Selon la définition harmonisée au plan mondial sous l'égide du FMI et de l'OCDE, est considéré comme investissement direct étranger tout investissement qui conduit un étranger à détenir au moins 10% du capital d'une entité. L'Union européenne occupe en la matière une place prééminente puisqu'au 31 décembre 2015 le montant du stock des IDE s'y élevait à 5 700 Mds€, devant les États-Unis et la Chine. A la même date, le montant du stock des investissements directs de l'Union européenne dans des pays tiers s'élevait à 6 900 Mds€. L'analyse des flux annuels d'IDE montre une évolution de la part relative des différents États : les États-Unis restent en tête mais leur poids décline alors que celui des pays émergents, dont la Chine, ne cesse de croître. Les flux d'IDE connaissent en outre dans le temps de fortes fluctuations, en valeur, en fonction des évolutions de la conjoncture économique, mais aussi et surtout sectorielles, en particulier en matière de nouvelles technologies.

- **Une ouverture économique au service de la croissance et de l'emploi**

L'Union européenne se caractérise depuis ses débuts par une forte ouverture économique. En témoigne la mise en place du marché unique, à l'appui de la croissance et de l'emploi. Malgré les crises et les tentations de repli, l'Union a toujours rappelé la nécessité d'une ouverture aux investissements européens et étrangers pour maintenir son attractivité, en la soutenant par des outils de financement comme le plan d'investissement Juncker ou à travers des stratégies sectorielles. L'Allemagne est ainsi devenue le premier investisseur étranger en France, devant les États-Unis. Toutefois, la relation entre les IDE et l'emploi n'est pas systématiquement proportionnelle. De fait, les IDE progressent en France mais ne sont pas assortis d'autant de créations d'emplois qu'auparavant, l'environnement fiscal et social étant en outre souvent perçu comme peu favorable. Les secteurs pourvoyeurs d'emplois sont la production, la logistique et la distribution, même si les promesses d'emplois ne sont pas toujours tenues (ainsi *Alstom* après rachat par *General Electric*).

II. LE CONTRÔLE DES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS AU TITRE DE LA PROTECTION DE L'ORDRE PUBLIC ET DE LA SÉCURITÉ

La croissance des IDE ne s'accompagne pas toujours du respect des règles de concurrence. C'est notamment le cas de la Chine dont les entreprises publiques ou bénéficiant d'aides publiques sont en mesure, grâce à ces financements, de proposer des produits à des prix artificiellement bas, faussant ainsi la concurrence. De même, certaines acquisitions bénéficient-elles de soutiens publics. Ces comportements déloyaux ne sont pas véritablement régulés, ni par l'OMC, ni dans le cadre des politiques sectorielles européennes.

- **Une approche européenne par la concurrence et des politiques sectorielles axées sur la sécurité**

Le respect des règles de la concurrence est au centre des préoccupations européennes, et le principe en figure dans les accords commerciaux. En outre, des dispositifs de contrôle en matière de concentration ou dans certains secteurs ont été mis en place au titre de la sécurité (approvisionnements, réseaux, systèmes, transport aérien notamment). Mais ils ne constituent pas, en tant que tels, des contrôles des IED.

- **La mise en place de dispositifs de contrôle des IDE par certains États membres**

Sur le fondement de l'article 65 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE), les États membres peuvent prendre des mesures de contrôle des IED, dérogeant

ainsi à la libre circulation des capitaux, à condition que celles-ci soient justifiées par l'ordre public ou la sécurité publique. Les États disposent d'une certaine marge pour apprécier ce qui relève de ces considérations, mais c'est à la Cour de Justice de l'Union Européenne qu'il revient de déterminer en dernier ressort si la restriction ou l'interdiction est justifiée.

Treize États membres, dont la France et l'Allemagne, ont mis en place et renforcé, parfois récemment, des mécanismes de contrôle des IDE. Leur portée est inégale : les seuils, les secteurs concernés et les critères varient. Le secteur de la défense fait l'objet d'une protection particulière. La France dispose d'un cadre de contrôle depuis 1966, qu'elle a progressivement étendu à de nouveaux secteurs, dernièrement en 2014 (décret Montebourg). L'Allemagne (2004) et l'Italie (2012) ont également étendu leur dispositif à des secteurs considérés comme essentiels à la préservation d'intérêts nationaux. Les prises de participation par des investisseurs étrangers dans les secteurs d'activité listés dans le code monétaire et financier français doivent faire l'objet d'une déclaration préalable et leur finalisation, éventuellement assorties de conditions à respecter dans la durée, est subordonnée à l'autorisation préalable du ministre de l'économie.

À noter qu'aux États-Unis, le concept de sécurité nationale est interprété très largement, la formulation de réserves conduisant souvent au retrait du projet. Le Président Trump s'est même récemment opposé à l'acquisition de *Lattice* par *Canyon Bridge*, contrôlé par des intérêts chinois.

III. LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT : L'ENCADREMENT DES FILTRAGES NATIONAUX DES IDE, LA PROTECTION DES PROJETS OU PROGRAMMES PRÉSENTANT UN INTÉRÊT POUR L'UNION ET LE PRINCIPE D'UNE COOPÉRATION INTRAEUROPEENNE

- **Une demande de la France, l'Allemagne et l'Italie, relayée par le Conseil européen**

En 2016, le gouvernement allemand n'a pas réussi à empêcher le rachat des robots *Kuka* par l'entreprise chinoise *Midea*. En France,

les investissements chinois connaissent un essor spectaculaire (industrie, hôtellerie, infrastructures, terres agricoles, R&D notamment). Le 13 février 2017, ces deux pays, soutenus par l'Italie, ont adressé un courrier commun à la Commission

européenne proposant que celle-ci dispose d'un pouvoir d'analyse des IDE. Dans un document de réflexion publié le 10 mai 2017, la Commission a rappelé la nécessité de résister aux tentations isolationnistes, tout en estimant que des mesures devaient être prises pour rétablir des conditions de concurrence plus équitables, avec notamment la mise en place d'un tribunal multilatéral des investissements. Elle a invité à davantage de coordination en la matière entre les États membres et l'Union, notamment face à l'acquisition, pour des raisons stratégiques, par des investisseurs publics étrangers, d'entreprises détenant des technologies clés. De son côté, le Parlement européen a souhaité une vérification des IDE dans des industries stratégiques, les infrastructures et les technologies clés de l'Union. À l'initiative de la France, le Conseil européen des 22 et 23 juin 2017 a évoqué la question du contrôle des IDE dans les secteurs stratégiques et demandé à la Commission de proposer un cadre européen de coopération en la matière.

- **La proposition de règlement : un cadre pour le « filtrage » des IDE par les États membres et la Commission européenne**

Dans son discours sur l'état de l'Union de septembre 2017, le président Juncker a souligné l'importance de la défense des intérêts stratégiques de l'Europe et proposé de fixer « *un nouveau cadre de l'UE sur l'examen des investissements* ». Le texte de la proposition conforte et encadre les mécanismes de contrôle (« *filtrage* ») nationaux des IDE pour des motifs tenant à la sécurité ou à l'ordre public. Leur mise en place reste facultative et doit être notifiée à la Commission. Elle est en outre encadrée par des exigences procédurales (prévisibilité,

délais, égalité de traitement, protection des données et voies de recours). Les facteurs susceptibles d'être pris en considération sont :
 – les effets potentiels des acquisitions sur les infrastructures, les technologies critiques ou la sécurité des approvisionnements en intrants essentiels ;
 – l'accès à des informations sensibles ou la capacité de contrôler de telles informations ;
 – le fait que l'investisseur soit sous le contrôle d'un pays tiers, notamment au moyen d'un important appui financier.

La proposition organise par ailleurs un dispositif de coopération entre les États membres et la Commission *via* des points de contact nationaux. Enfin, la Commission peut formuler un avis sur les IDE susceptibles de porter atteinte, pour des motifs de sécurité ou d'ordre public, à des projets présentant un intérêt pour l'Union (par exemple, le programme *Galileo* ou le réseau transeuropéen d'énergie RTE-E).

La Commission entend poser ainsi les bases d'une approche stratégique globale, permettant d'identifier les secteurs sensibles grâce à la collecte des données des États membres. Pour ce faire, elle prévoit la mise en place d'un groupe de coordination sur les investissements directs étrangers, chargé d'identifier les secteurs et actifs jugés comme stratégiques.

Elle a également annoncé vouloir procéder à une analyse approfondie des flux d'IDE dans les secteurs stratégiques de l'Union Européenne (énergie, espace, transports) ou portant sur des actifs dont la prise de contrôle pourrait être de nature à susciter des inquiétudes pour des raisons de sécurité ou d'ordre public.

IV. UNE PROPOSITION QUI DOIT ÊTRE APPUYÉE ET INSCRITE DANS UNE APPROCHE STRATÉGIQUE PLUS LARGE SANS METTRE EN CAUSE L'OUVERTURE EUROPÉENNE

- **Une nécessaire impulsion politique**

La Commission européenne a fait preuve d'une réactivité qui dénote une prise conscience des conséquences d'un comportement attentiste. Il est maintenant indispensable que le dispositif proposé puisse être mis en œuvre rapidement, de préférence avant les élections européennes de 2019. Le texte a fait l'objet de discussions entre les États membres, certains thèmes faisant débat. Les États les plus libéraux ou ceux qui ont le plus besoin des IDE craignent en effet d'envoyer un signal protectionniste, tandis que d'autres s'inquiètent du comportement de

certaines investisseurs étrangers dans leur économie. Or le dispositif n'a pas de visée protectionniste mais entend permettre de protéger les actifs clés en lien avec la sécurité nationale ou l'ordre public.

- **Une approche stratégique à conforter**

Si elle ne doit pas être protectionniste, l'Europe ne doit pas non plus faire preuve d'une naïveté de nature préjudiciable à ses intérêts stratégiques. La proposition de règlement s'inscrit dans un équilibre entre ces deux positions. Elle rappelle l'importance et l'intérêt des IDE pour l'Europe tout en

soulignant l'objectif de respect d'une concurrence loyale qui exige une lutte contre les pratiques anticoncurrentielles, y compris en matière d'investissement. La proposition rassure les investisseurs étrangers en garantissant une meilleure prévisibilité des dispositifs nationaux de contrôle et le respect de certains principes, notamment en matière de délais et de voies de recours.

Quant au dispositif d'échange d'informations entre États membres dans le cadre de la mise en place de moyens coordonnés de surveillance et de suivi des IDE, il constitue une avancée. Il est toutefois nécessaire de veiller à ce que ces échanges soient réactifs

et sécurisés. Un groupe de coordination devra être mis en place pour analyser les intérêts stratégiques européens et les flux d'IDE entrant dans l'Union. Ce groupe doit constituer un cadre de surveillance, d'analyse et de suivi des IDE et définir une méthodologie commune au sein de l'Union.

Suite à la présentation du rapport d'information, le 23 novembre 2017, la commission des affaires européennes a adopté une proposition de résolution sur le filtrage des investissements directs étrangers, devenue résolution européenne du Sénat le 7 janvier 2018.

La proposition de résolution européenne :

Le Sénat considère que les investissements étrangers ont un impact positif sur la croissance et l'emploi dans l'Union, stimulant la productivité, l'innovation et l'ouverture de nouveaux marchés à l'exportation.

Toutefois, il constate que certains investisseurs étrangers ne respectent pas pleinement le principe de concurrence loyale et réciproque en matière d'investissements, alors même qu'ils cherchent de plus en plus à acquérir des actifs stratégiques dont la prise de contrôle peut se révéler préjudiciable aux intérêts essentiels de l'Union et porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public.

Il précise que le filtrage des investissements étrangers ne constitue pas une mesure protectionniste mais répond à la nécessité d'empêcher des pratiques anticoncurrentielles et doit s'inscrire dans une véritable stratégie européenne.

Recommandations :

- Promouvoir la rapidité et l'efficacité du traitement des recours contre les décisions des autorités nationales de filtrage ;
- Prendre en compte le caractère public de l'investisseur étranger ou des aides dont il bénéficie dans le processus de contrôle ;
- Promouvoir et renforcer la coopération intra-européenne en matière d'identification et de suivi des IDE susceptibles de porter atteinte aux intérêts essentiels de l'Union ;
- Prévoir une réponse rapide aux demandes d'information sollicitées, dans un délai préfixé ;
- Protéger la confidentialité des informations échangées ;
- Constituer rapidement le groupe de coordination pour procéder à une analyse régulièrement actualisée des intérêts stratégiques et des flux d'IDE ;
- Charger le groupe du suivi de la coopération entre les États membres de s'assurer de la mise en place des dispositifs nationaux de déclaration des IDE et de la définition d'une méthodologie commune favorisant une convergence des mécanismes nationaux de filtrage.



Commission des affaires européennes

<http://www.senat.fr/europe/broch.html>

Secrétariat de la commission
des affaires européennes
15, rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06
Téléphone : 01.42.34.24.80



Président

M. Jean BIZET
Sénateur (LR) de la Manche



Rapporteur

M. Franck MENONVILLE
Sénateur (RDSE) de la Meuse



Le présent document et le rapport n° 115 sont disponibles sur Internet :
<http://www.senat.fr/notice-rapport/2017/r17-115-notice.html>