

Le contrôle des investissements étrangers en Europe : entre sécurité nationale, souveraineté économique et attractivité

Dans un contexte marqué par l'intensification des rivalités géopolitiques et la remise en cause de la mondialisation libérale, le contrôle des investissements étrangers s'impose comme un instrument central des politiques économiques contemporaines. Dès lors, se pose la question suivante : ce mécanisme constitue-t-il un simple outil technique de gestion des risques, ou traduit-il un tournant plus profond vers une affirmation de la souveraineté économique européenne ?

I. La consolidation d'un cadre européen de filtrage : coordination sans centralisation

1. Une architecture fondée sur la subsidiarité

Le cadre juridique européen s'articule autour du **Règlement (UE) 2019/452**, qui organise un mécanisme de coopération entre les États membres et la Commission européenne. Ce dispositif ne repose pas sur une centralisation des décisions, mais sur une logique de coordination.

Concrètement, chaque projet d'investissement est d'abord examiné au niveau national. L'État concerné notifie ensuite l'opération aux autres États membres et à la Commission, ouvrant ainsi une phase d'échanges d'informations et de formulation d'avis. Toutefois, ces avis restent consultatifs : la décision finale appartient exclusivement à l'État sur le territoire duquel l'investissement est réalisé. Ce choix institutionnel reflète la volonté de préserver la souveraineté économique des États tout en favorisant une certaine convergence des pratiques.

2. Une montée en puissance quantitative et sectorielle

Depuis son entrée en vigueur, le mécanisme a connu une montée en puissance significative. Près de 3 000 dossiers ont été examinés, et la quasi-totalité des États membres s'est dotée d'un dispositif national de filtrage, alors qu'ils n'étaient qu'une minorité initialement.

L'analyse sectorielle révèle une concentration des opérations dans des domaines jugés stratégiques, tels que la défense, les semi-conducteurs et l'aéronautique. Par ailleurs, les données relatives à l'origine des investissements permettent de nuancer certaines perceptions : les États-Unis constituent de loin le premier investisseur, tandis que la Chine, souvent perçue comme le principal risque, ne représente qu'une part minoritaire des cas examinés.

II. Une différenciation fonctionnelle des instruments européens

Le contrôle des investissements étrangers ne peut être compris isolément : il s'inscrit dans un ensemble plus large d'instruments juridiques visant à encadrer les interactions économiques avec des acteurs extérieurs à l'Union.

Le **Règlement (UE) 2022/2560** illustre cette complémentarité. Contrairement au filtrage des investissements, il ne repose pas sur une logique sécuritaire, mais sur une logique économique. Son objectif est de prévenir les distorsions de concurrence susceptibles de résulter de subventions accordées par des États tiers à des entreprises opérant dans l'Union.

Cette distinction met en évidence une dualité structurante du droit économique européen : d'un côté, une approche fondée sur la sécurité nationale, mobilisée dans le cadre du contrôle des investissements ; de l'autre, une approche centrée sur la concurrence et le bon fonctionnement du marché intérieur. Ces deux logiques coexistent sans se confondre, ce qui contribue à la complexité de l'architecture normative européenne.

III. Le cas britannique : la sécuritisation assumée du droit des investissements

1. Une rupture doctrinale

L'adoption du **National Security and Investment Act 2021** marque un tournant majeur dans l'approche britannique. Historiquement attaché à un libéralisme économique prononcé, le Royaume-Uni a progressivement intégré des considérations de sécurité nationale dans le contrôle des investissements.

Ce nouveau cadre instaure notamment une liste de 17 secteurs stratégiques soumis à une obligation de notification préalable. Il confère également aux autorités un pouvoir d'examen étendu, incluant la possibilité de contrôler des opérations a posteriori, voire rétroactivement. Fait notable, le dispositif ne se limite pas aux investissements étrangers : il peut également s'appliquer à des opérations domestiques ou à des investissements sortants.

Ainsi, le Royaume-Uni ne se contente pas d'adapter son droit existant, mais met en place un régime autonome, distinct du droit de la concurrence, entièrement structuré autour de la notion de sécurité nationale.

2. Brexit et réaffirmation de souveraineté

Cette évolution s'inscrit dans un contexte politique particulier. Le Brexit a constitué un moment de redéfinition des priorités stratégiques du pays, marqué par une volonté de « reprise de contrôle » sur les décisions économiques et industrielles.

Par ailleurs, plusieurs affaires emblématiques impliquant des entreprises stratégiques ont contribué à sensibiliser l'opinion publique et les décideurs aux enjeux de sécurité économique. Le Royaume-Uni s'inscrit ainsi dans une dynamique plus large de convergence avec les pratiques américaines, notamment en matière de contrôle des investissements sensibles.

IV. L'émergence du contrôle des investissements sortants : nouvelle frontière normative

Au-delà du contrôle des investissements entrants, l'Union européenne commence à s'intéresser aux investissements sortants. Un mécanisme pilote, lancé en 2025, cible trois secteurs particulièrement sensibles : les semi-conducteurs, l'intelligence artificielle et les technologies quantiques.

Ce dispositif marque un changement de paradigme. Alors que le contrôle des investissements étrangers visait principalement à protéger les actifs situés sur le territoire européen, il s'agit désormais de prévenir les transferts de technologies et de savoir-faire vers des pays tiers susceptibles d'en faire un usage stratégique.

Cette évolution soulève toutefois des questions juridiques importantes, notamment au regard du principe de libre circulation des capitaux, qui constitue l'une des libertés fondamentales du marché intérieur. Elle témoigne néanmoins d'une volonté croissante d'anticiper les risques plutôt que de se limiter à leur gestion a posteriori.

V. Attractivité versus sécurité : un faux dilemme ?

Les données empiriques issues de la pratique montrent que le contrôle des investissements étrangers n'entrave pas significativement l'attractivité économique de l'Union européenne.

La grande majorité des opérations sont autorisées, souvent sous conditions. En France, notamment, une proportion importante des dossiers sensibles donne lieu à des autorisations conditionnelles, permettant de concilier ouverture économique et protection des intérêts stratégiques. Les refus restent rares et réservés aux situations les plus critiques.

Une distinction conceptuelle essentielle se dégage : le critère déterminant n'est pas tant la nationalité de l'investisseur que la sensibilité de l'actif concerné. Cette approche fonctionnelle permet d'éviter une lecture strictement géopolitique du contrôle des investissements et de privilégier une analyse au cas par cas des risques.

Conclusion

Le contrôle des investissements étrangers apparaît aujourd'hui comme un instrument incontournable de la politique économique européenne. Loin de constituer une rupture brutale avec les principes du marché intérieur, il s'inscrit dans un mouvement d'adaptation progressive à un environnement international plus conflictuel.

Ce mécanisme révèle une double évolution : d'une part, la montée en puissance de la notion de sécurité économique ; d'autre part, l'émergence d'une forme de souveraineté économique européenne, encore largement encadrée par les États membres.

Plutôt qu'un basculement vers le protectionnisme, il convient d'y voir une requalification des interdépendances économiques, dans laquelle l'ouverture des marchés demeure compatible avec la protection des intérêts stratégiques.

L'enjeu central réside désormais dans la capacité de l'Union européenne à maintenir cet équilibre, en conciliant attractivité économique, sécurité nationale et respect des libertés fondamentales.