

# Journal du Droit Transnational



Directeurs:  
**Ilias Bantekas**  
**Catherine Maia**  
**Tarcisio Gazzini**  
**Francesco Seatzu**

[www.journaldudroittransnational.it](http://www.journaldudroittransnational.it)

## L'ÉVOLUTION DE LA SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE: LE CAS DES INVESTISSEMENTS SORTANTS

Vol. 2 – 2025

### L'ÉVOLUTION DE LA SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE: LE CAS DES INVESTISSEMENTS SORTANTS

Antonino Alì\*

**Sommaire:** 1. Introduction: l'essor du régime américain sur les investissements sortants – 2. Vers une adoption stratégique des instruments de l'UE en matière de sécurité économique – 3. Vers une stratégie européenne de sécurité économique: le G7 d'Hiroshima de mai 2023 – 4. La communication conjointe de juin 2023 sur la Stratégie européenne de sécurité économique – 5. Le paquet de mesures de sécurité économique de janvier 2024 et Livre blanc sur les investissements sortants – 6. La Recommandation relative à l'examen des investissements sortants dans des domaines technologiques essentiels pour la sécurité économique de l'Union – 7. Une stratégie déjà à recalibrer: l'urgence de mettre à jour la Stratégie européenne de juin 2023, et la nouvelle adoptée le 3 décembre 2025 – 8. Conclusion.

\*<sup>1</sup>) L'auteur remercie Enora Mauny pour la révision linguistique.

#### **1. Introduction: l'essor du régime américain sur les investissements sortants**

Pendant des décennies, l'architecture de la sécurité économique américaine s'est appuyée sur deux piliers: d'une part, les contrôles à l'exportation, visant à réglementer le transfert à l'étranger de biens et de technologies sensibles; d'autre part, le système CFIUS, renforcé en 2018 par le FIRRMA, chargé d'examiner les investissements étrangers entrants et de prévenir les acquisitions potentiellement préjudiciables aux intérêts stratégiques des États-Unis<sup>1</sup>.

Cette approche présentait toutefois une asymétrie évidente. Alors que les États-Unis surveillaient attentivement ce qui entrait ou sortait du pays sous forme de biens matériels et de propriété intellectuelle, le mouvement inverse restait pratiquement sans réglementation : les capitaux américains qui affluaient vers l'étranger, en particulier vers la Chine, n'étaient pas soumis à un contrôle équivalent.

Le point critique ne résidait pas seulement dans le transfert financier. Les investissements sortants comportent une dimension immatérielle cruciale: les compétences managériales, les réseaux professionnels, les méthodologies opérationnelles, les partenariats et les mécanismes de développement technologique qui accompagnent les acteurs américains dans leurs activités internationales.

<sup>1</sup> *Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018* (FIRRMA), Pub. L. 115-232, Title XVII – Review of Foreign Investment and Export Controls, 13 août 2018, in <https://home.treasury.gov/sites/default/files/2018-08/The-Foreign-Investment-Risk-Review-Modernization-Act-of-2018-FIRRMA.0.pdf>. Sur l'évolution, voir en résumé C. D. Cimino-Isaacs, K. M. Sutter, *Regulation of U.S. Outbound Investment to China*, Congressional Research Service, Washington D.C., 2024, in <https://www.congress.gov/crs-product/IF12629>; J. Fechter, *Next-level Screening? The Case of Outbound Investment Screening*, in J. Hillebrand Pohl, T. Papadopoulos, J. Wiesenthal, J. Warchol *The Law and Geoeconomics of Investment Screening*, Springer, Cham, 2023, pp. 79–114; D. Li, *Examining the U.S. Outbound Investment Security Program: main features, strategic rationale and future trajectories*, in *Journal of International Trade Law and Policy*, vol. 24, n. 3, 2025, pp. 211-227.

## L'ÉVOLUTION DE LA SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE: LE CAS DES INVESTISSEMENTS SORTANTS

Vol. 2 – 2025

Lorsque des fonds de capital-risque américains investissent dans des start-ups chinoises actives dans des secteurs sensibles, ou lorsque des entreprises américaines créent des coentreprises avec des partenaires chinois, le capital financier devient vecteur de savoir-faire, facilitant l'accès à des écosystèmes innovants et accélérant les processus technologiques stratégiques du pays hôte.

Deux éléments ont rendu cette dynamique particulièrement alarmante. Le premier est l'ambitieux programme industriel Made in China 2025, conçu pour transformer la Chine en une puissance technologique de premier plan dans dix secteurs stratégiques<sup>2</sup>. Le second est la doctrine de la fusion civil-militaire, interprétée aux Etats-Unis comme une intégration structurelle entre les secteurs civil et militaire: toute innovation technologique, même si développée dans le domaine commercial, est potentiellement utilisable par les forces armées. Dans ce contexte, la distinction entre applications civiles et militaires s'estompe jusqu'à presque disparaître.

D'où la décision d'introduire, par le décret 14105 et la réglementation d'application du département du Trésor, un régime ciblé qui interdit certains types d'investissements dans des secteurs à haut risque et impose des obligations de notification pour d'autres<sup>3</sup>.

Le décret exécutif de Biden de 2023 sur les investissements à l'étranger traduit cette intuition en mesures contraignantes dans trois secteurs clés: les semi-conducteurs avancés, l'IA et les technologies quantiques<sup>4</sup>.

Ce nouveau cadre représente un changement significatif : les investissements sortants ne sont plus considérés comme de simples opérations commerciales, mais comme des instruments susceptibles d'influencer les équilibres stratégiques mondiaux, dont la réglementation devient essentielle pour éviter que les capitaux et le savoir-faire américains ne viennent alimenter les capacités militaires et technologiques de « pays préoccupants ».

Depuis 2025, les États-Unis disposent désormais d'un véritable régime de contrôle des investissements sortants, opérationnel depuis le 2 janvier et fondé sur le cadre établi par l'Executive Order 14105. Le 2 janvier 2025 est entré en vigueur le nouvel Outbound Investment Security Program (OISP), mis en place par le Département du Trésor américain pour assurer la mise en œuvre de l'Executive Order 14105<sup>5</sup>.

Le Département du Trésor administre un système qui combine interdictions et obligations de notification pour les investissements réalisés par des acteurs américains dans trois domaines technologiques considérés comme stratégiques pour la sécurité nationale - les semi-conducteurs avancés, l'intelligence artificielle et les technologies quantiques - lorsqu'ils sont destinés à la Chine, à Hong Kong ou à Macao.

<sup>2</sup> Conseil d'État de la République populaire de Chine, *Notice of the State Council on Issuing "Made in China 2025"*, 8 mai 2015, consulté sur le site du gouvernement central chinois [https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content\\_9784.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm).

<sup>3</sup> Présidence des États-Unis, *Décret exécutif 14105 du 9 août 2023, Addressing United States Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern*, *Federal Register*, 11 août 2023, consulté sur <https://www.federalregister.gov/documents/2023/08/11/2023-17449/addressing-united-states-investments-in-certain-national-security-technologies-and-products-in>.

<sup>4</sup> Crochet, W. Zhou, *The Rise of Outbound Investment Screening: A Vacuum in International Economic Law*, *EJIL: Talk!*, 27 déc. 2024, in <https://www.ejiltalk.org/the-rise-of-outbound-investment-screening-a-vacuum-in-international-economic-law/>

<sup>5</sup> Département du Trésor des États-Unis, *Outbound Investment Security Program*, in <https://home.treasury.gov/policy-issues/international/outbound-investment-program>.

## L'ÉVOLUTION DE LA SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE: LE CAS DES INVESTISSEMENTS SORTANTS

Vol. 2 – 2025

Pour se conformer aux nouvelles règles, les acteurs américains doivent mettre en place des procédures de due diligence et de conformité afin de déterminer si la transaction est interdite ou soumise à notification, et se conformer aux obligations imposées par le Trésor.

Au cours de l'année 2025, sous la nouvelle administration, le cadre réglementaire a fait l'objet d'un réexamen politique et stratégique dans le cadre de la America First Investment Policy, rendue publique le 21 février 2025<sup>6</sup>.

Cette politique réaffirme l'engagement des États-Unis à maintenir une ouverture pour les investissements « passifs » ainsi que pour ceux provenant d'alliés et de partenaires, tout en visant à renforcer les restrictions en matière de sécurité nationale, notamment en mobilisant des instruments supplémentaires tels que le CFIUS et en envisageant une extension du champ d'application des restrictions sur les investissements sortants à un éventail plus large de technologies considérées comme critiques ou « adversariales ».

La America First Investment Policy n'introduit pas de législation autonome spécifique concernant les investissements sortants, mais elle indique une orientation politique claire : renforcer, et potentiellement élargir, le régime existant afin de faire face à des risques de sécurité plus larges et d'inclure des secteurs tels que les biotechnologies, l'aérospatiale, la fabrication avancée et d'autres technologies associées à la stratégie de civil-military fusion des pays jugés préoccupants.

En décembre 2025, le Congrès a consolidé (et, de facto, étendu) le programme américain de contrôle des investissements sortants en lui conférant force de loi à travers le COINS Act, intégré au NDAA FY 2026 signé le 18 décembre 2025<sup>7</sup>. Le dispositif conserve l'architecture de base distinguant opérations interdites et opérations soumises à notification, mais élargit le périmètre technologique au-delà des semi-conducteurs, de l'intelligence artificielle et de l'informatique quantique pour y inclure le calcul haute performance et les systèmes hypersoniques, tout en laissant au Département du Trésor une marge de manœuvre substantielle pour ajuster paramètres et seuils par voie réglementaire.

Le résultat est un cadre en évolution rapide, marqué par un enchevêtrement croissant entre politique commerciale, sécurité économique et contrôle des flux financiers: une transformation qui redéfinit la manière dont les États-Unis conçoivent la relation entre ouverture des marchés et protection de leurs intérêts stratégiques.

## 2. Vers une adoption stratégique des instruments de l'UE en matière de sécurité économique

Cette posture américaine en matière d'investissements sortants, et plus largement en matière de sécurité économique, a exercé une influence évidente sur l'action de l'Union

<sup>6</sup> Présidence des États-Unis, *America First Investment Policy*, 21 février 2025, in <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/america-first-investment-policy>.

<sup>7</sup> Le COINS Act (*Comprehensive Outbound Investment National Security Act of 2025*) a été promulgué le 18 décembre 2025 en tant que composante du NDAA pour l'exercice 2026 (FY 2026 NDAA), adopté sous la forme du S. 1071 et publié comme Public Law 119-60, in <https://www.congress.gov/bill/119th-congress/senate-bill/1071/text>.

## L'ÉVOLUTION DE LA SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE: LE CAS DES INVESTISSEMENTS SORTANTS

Vol. 2 – 2025

européenne, qui s'est trouvée confrontée à des défis similaires et à la nécessité de repenser ses propres instruments de contrôle<sup>8</sup>.

La transformation du paysage des menaces mondiales a entraîné une interconnexion croissante entre des domaines traditionnellement perçus comme distincts, tels que le commerce et la sécurité. La politisation progressive des relations économiques internationales et l'émergence de vulnérabilités liées aux chaînes d'approvisionnement, à la dépendance technologique et à la protection des infrastructures critiques ont rendu évident que les choix de politique commerciale ne peuvent plus être dissociés des exigences de sécurité de l'Union et de ses États membres.

Dans ce contexte, l'autonomie stratégique s'est imposée comme un principe directeur des politiques européennes, non seulement en vue de réduire les dépendances externes potentiellement déstabilisantes, mais aussi afin de garantir à l'Union européenne la capacité d'agir de manière autonome et efficace sur la scène internationale, tout en préservant ses intérêts et ses valeurs fondamentales<sup>9</sup>.

L'Union a ainsi complété les instruments traditionnels de défense commerciale, fondés sur les accords multilatéraux du GATT de 1947 et sur les Codes y afférents, par une série de mécanismes plus récents, adoptés ou actualisés entre 2019 et 2024<sup>10</sup>.

Il s'agit d'interventions qui répondent à de nouveaux défis géopolitiques ainsi qu'à des lacunes normatives persistantes, renforçant l'arsenal européen destiné à protéger non seulement la concurrence loyale et l'équilibre des échanges, mais aussi la sécurité économique globale de l'Union. L'objectif est double : d'une part, garantir des conditions équitables aux entreprises européennes par rapport aux acteurs extra-UE ; d'autre part, se doter d'instruments capables d'intervenir dans des domaines jusqu'alors peu régulés, tels que les marchés publics ou les subventions étrangères.

Le premier pas dans cette direction a été franchi en mars 2019 avec l'adoption du règlement (UE) n° 452/2019, qui établit un cadre commun pour le filtrage des investissements directs étrangers, entré en application en octobre 2020<sup>11</sup>.

Le règlement, adopté dans un contexte marqué par la prolifération et le renforcement des mécanismes nationaux de contrôle des investissements étrangers, a cherché à concilier l'ouverture des marchés avec la nécessité de prévenir les risques pour la sécurité et l'ordre public, en particulier ceux liés au transfert de technologies sensibles.

Deux ans plus tard, en mai 2021, l'Union a actualisé le régime des biens à double usage avec le règlement (UE) n° 821/2021<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Ce point est clairement souligné dans M. Demertzis, A. Fiorito, K. Panitsas, *Strategic autonomy and European competitiveness. Security now comes first*, Parlement européen, Bruxelles, 2025, in [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/764371/ECTI\\_STU\(2025\)764371\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/764371/ECTI_STU(2025)764371_EN.pdf)

<sup>9</sup> Voir les conclusions du Conseil européen des 19-20 décembre 2013, où apparaît l'expression « autonomie stratégique » en lien avec le renforcement de la base technologique et industrielle de la défense dans l'UE. Voir également C. Beaucillon, *Strategic autonomy: A new identity for the EU as a global actor*, in *European Papers*, vol. 8, 2023, p. 417.

<sup>10</sup> Pour une vue d'ensemble des instruments de l'UE, cfr. G. Grieger, *Understanding the EU trade defence toolbox*, European Parliamentary Research Service, 2025.

<sup>11</sup> Règlement (UE) n° 452 du 19 mars 2019 du Parlement européen et du Conseil, établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union.

<sup>12</sup> Règlement (UE) 821 du 20 mai 2021 du Parlement européen et du Conseil, établissant un régime de l'Union pour le contrôle des exportations, de l'intermédiation, de l'assistance technique, du transit et du transfert de produits à double usage.

## L'ÉVOLUTION DE LA SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE: LE CAS DES INVESTISSEMENTS SORTANTS

Vol. 2 – 2025

La réforme visait à renforcer la capacité de l'Union à faire face aux risques associés aux technologies émergentes, en accordant une attention particulière aux outils de surveillance informatique susceptibles d'avoir des effets négatifs sur les droits humains, tout en améliorant la circulation de l'information et la coopération avec les partenaires internationaux.

Parallèlement, la paralysie de l'Organe d'appel de l'OMC en décembre 2019 a conduit Bruxelles à réviser le règlement (UE) n° 654/2014 relatif à l'application des règles en matière de différends commerciaux<sup>13</sup>

Dans la version révisée de 2020, l'Union a élargi la gamme des contre-mesures possibles, en incluant non seulement le commerce des biens et les marchés publics, mais aussi les services ainsi que certains droits de propriété intellectuelle liés au commerce. En 2022, un nouvel élément est venu s'ajouter avec l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 1031/2022, connu sous le nom d'International Procurement Instrument (IPI)<sup>14</sup>.

L'instrument, conçu pour répondre aux pratiques restrictives des marchés publics des pays tiers, confère à la Commission le pouvoir de négocier la suppression de barrières discriminatoires, en utilisant l'ouverture du marché européen comme levier de pression.

Avec le règlement (UE) n° 2560/2022, adopté le 14 décembre 2022, l'Union européenne a introduit un cadre juridique destiné à identifier et à corriger les effets de distorsion causés par les subventions étrangères sur le marché intérieur<sup>15</sup>.

Enfin, en novembre 2023, l'Union a adopté l'Instrument anti-coercition (ACI), régi par le règlement (UE) 2675/2023<sup>16</sup>. Cet instrument répond au recours croissant à la coercition économique de la part de partenaires commerciaux stratégiques, comme l'a montré le cas de l'embargo de facto imposé par la Chine à la Lituanie en 2021. L'ACI offre à l'Union un cadre de dissuasion économique lui permettant de réagir à des actes de coercition, d'en demander la cessation, d'obtenir une réparation et, si nécessaire, d'imposer des contre-mesures<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> Règlement (UE) 654 du 15 mai 2014 du Parlement européen et du Conseil, *relatif à l'exercice des droits de l'Union pour l'application et le respect des normes commerciales internationales et modifiant le règlement (CE) n° 3286/94 du Conseil, qui établit les procédures communautaires dans le domaine de la politique commerciale commune afin de garantir l'exercice des droits de la Communauté dans le cadre des normes commerciales internationales, en particulier celles instituées sous les auspices de l'Organisation mondiale du commerce.*

<sup>14</sup> Règlement (UE) du 23 juin 2022 1031 du Parlement européen et du Conseil, relatif à l'accès des opérateurs économiques, des biens et des services de pays tiers aux marchés publics et aux concessions de l'Union et aux procédures favorisant les négociations sur l'accès des opérateurs économiques, des biens et des services de l'Union aux marchés publics et aux concessions des pays tiers (*Instrument pour les marchés publics internationaux – IPI*).

<sup>15</sup> Règlement (UE) 2560 du 14 décembre 2022 du Parlement européen et du Conseil, *relatif aux subventions étrangères faussant le marché intérieur*. Le Règlement est entré en vigueur le 12 janvier 2023, mais n'est devenu applicable qu'à partir du 12 juillet 2023, date à partir de laquelle la Commission peut ouvrir d'office des enquêtes sur les subventions étrangères. Les procédures de notification obligatoire relatives aux fusions, acquisitions et marchés publics s'appliquent quant à elles depuis le 12 octobre 2023, conformément au règlement d'exécution (UE) n° 1441/2023, qui en précise les modalités opérationnelles.

<sup>16</sup> Règlement (UE) 2023/2675 du 22 novembre 2023 du Parlement européen et du Conseil, *relatif à la protection de l'Union et de ses États membres contre la coercition économique exercée par des pays tiers*

<sup>17</sup> Voir le document d'accompagnement de la Commission relatif à l'Instrument anti-coercition (ACI), où le terme *dissuasion* apparaît avec une telle insistance qu'il en vient presque à perdre une partie de sa force conceptuelle. Commission européenne, *Impact Assessment Report accompanying the proposal for a*

## L'ÉVOLUTION DE LA SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE: LE CAS DES INVESTISSEMENTS SORTANTS

Vol. 2 – 2025

### 3. Vers une stratégie européenne de sécurité économique : le G7 d'Hiroshima de mai 2023

L'action de l'Union européenne en matière de sécurité économique a trouvé son point de convergence avec l'adoption, en juin 2023, de la « Stratégie de sécurité économique ». Cette initiative s'inscrit dans un contexte international déjà en pleine évolution, précédé par des mesures analogues adoptées par d'autres États, en particulier le Japon qui, à l'approche de sa présidence du G7, avait introduit un ensemble d'instruments destinés à renforcer sa propre sécurité économique.

La loi japonaise sur la promotion de la sécurité économique (Economic Security Promotion Act - Act on the Promotion of Ensuring National Security through Integrated Implementation of Economic Measures, Loi n° 43 de 2022)<sup>18</sup>, adoptée le 11 mai 2022, a établi quatre piliers essentiels : garantir un approvisionnement stable en produits critiques, assurer la sécurité des services d'infrastructures essentielles, promouvoir le développement de technologies stratégiques et prévoir la non-divulgation de certaines demandes de brevet sélectionnées.

Dans le budget supplémentaire pour l'exercice 2022, le gouvernement japonais a mobilisé des ressources importantes pour soutenir des initiatives visant à stabiliser l'approvisionnement en biens critiques tels que les semi-conducteurs, les batteries, les aimants permanents, les équipements pour la robotique industrielle, les matériaux aéronautiques, le gaz naturel liquéfié, ainsi que d'autres biens stratégiques. Des financements supplémentaires ont également été alloués à la recherche et au développement dans des domaines tels que l'intelligence artificielle et les technologies quantiques.

Le Japon a initialement désigné onze produits spécifiques comme « specified critical products », parmi lesquels les semi-conducteurs, les terres rares, les batteries, les composants aéronautiques, les équipements et robots industriels, le GNL et les applications en nuage. Grâce à cet ensemble de mesures, le pays visait non seulement à renforcer sa résilience nationale, mais aussi à devenir un partenaire indispensable sur les marchés des technologies critiques, en réduisant sa dépendance extérieure et en protégeant des infrastructures stratégiques déjà vulnérables.

Lors du sommet du G7 à Hiroshima le 20 mai 2023, les chefs d'État et de gouvernement ont placé pour la première fois la sécurité économique au cœur de l'agenda collectif, soulignant l'importance d'une approche coordonnée fondée sur la diversification des partenariats et le de-risking, plutôt que sur une rupture totale des relations économiques (de-coupling)<sup>19</sup>. Le Communiqué final réaffirme l'engagement des pays du G7 à renforcer la résilience économique et la sécurité globale face aux vulnérabilités structurelles, notamment en diversifiant les chaînes d'approvisionnement et en répondant de manière

*Regulation on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries (SWD (2021) 371), 8 décembre 2021.*

<sup>18</sup> Consultable dans la version anglaise à l'URL: <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/4523/en> (consulté le 2 décembre 2025).

<sup>19</sup> G7 Leaders, *Statement on economic resilience and economic security*, testo disponibile all'URL: <https://www.mofa.go.jp/files/100506815.pdf> (consulté le 2 decembre 2025).

## L'ÉVOLUTION DE LA SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE: LE CAS DES INVESTISSEMENTS SORTANTS

Vol. 2 – 2025

coordonnée aux pratiques non marchandes ou coercitives qui minent les systèmes économiques mondiaux<sup>20</sup>.

Bien que le communiqué du sommet ne mentionne pas explicitement l'instauration d'un contrôle des investissements sortants, un document d'accompagnement officiel publié le lendemain du sommet indique que les dirigeants ont reconnu que des mesures visant à traiter les risques liés aux investissements à l'étranger pourraient jouer un rôle important pour compléter les outils existants, tels que les contrôles ciblés sur les exportations et les investissements en entrée, afin de protéger les technologies sensibles contre des utilisations qui menacent la paix et la sécurité internationales<sup>21</sup>.

Ainsi, le G7 a posé les bases d'un cadre multilatéral élargi de sécurité économique, dans lequel l'idée d'aborder les risques liés aux investissements en sortie figure parmi les pistes à explorer par les pays du groupe, même si elle n'a pas été énoncée comme un engagement formel dans le communiqué principal.

### 4. La communication conjointe de juin 2023 sur la Stratégie européenne de sécurité économique

C'est dans ce contexte que la Commission européenne a présenté au Parlement et au Conseil, le 20 juin 2023, la Stratégie européenne de sécurité économique.

La communication souligne que la pandémie, l'agression russe contre l'Ukraine, les ingérences étrangères, les cyberattaques et les tensions géopolitiques croissantes ont mis en évidence la préparation insuffisante de l'Union face à des risques et vulnérabilités de nature systémique.

La stratégie identifie trois axes d'intervention fondamentaux: le renforcement de la compétitivité et de la base économique de l'Union, la protection contre les risques liés à la sécurité économique, et la promotion de partenariats avec des pays partageant des préoccupations similaires. Le concept central qui sous-tend cette approche est celui de de-risking, une notion qui a suscité un large débat des deux côtés de l'Atlantique.<sup>22</sup>

Voici la traduction en français, révisée et fluide :

La prémissse fondamentale de la Commission est simple: l'UE entend rester une économie ouverte et maximiser les bénéfices découlant du commerce, mais il est en même temps nécessaire de minimiser les risques auxquels son économie est exposée.

La stratégie, élaborée conjointement par la Commission européenne et le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, se présente comme un cadre conceptuel destiné à définir les critères d'évaluation des risques, plutôt qu'à établir d'emblée des mesures opérationnelles détaillées. Dans cette perspective, la Commission propose de concentrer l'attention, en coopération avec les États membres et avec le secteur privé, sur quatre grandes zones de vulnérabilité : la résilience des chaînes d'approvisionnement, la sécurité des infrastructures critiques, la

<sup>20</sup> L'ensemble du dispositif a été inscrit dans un cadre multilatéral partagé, visant à éviter des dérives protectionnistes et à réaffirmer la légitimité du recours à la sécurité économique uniquement comme moyen de préserver l'ordre international fondé sur le droit.

<sup>21</sup> <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/21/fact-sheet-the-2023-g7-summit-in-hiroshima-japan/>

<sup>22</sup> J. Pisani-Ferry, B. Weder di Mauro, J. Zettelmeyer, *How to de-risk: European economic security in a world of interdependence*, May 7, 2024, testo disponibile all'url: <https://www.bruegel.org/policy-brief/how-de-risk-european-economic-security-world-interdependence> (consulté le 2 décembre 2025).

## L'ÉVOLUTION DE LA SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE: LE CAS DES INVESTISSEMENTS SORTANTS

Vol. 2 – 2025

protection des technologies sensibles et les risques liés à l'usage instrumental des interdépendances économiques par des puissances étrangères, notamment à travers des pratiques de coercition économique.

Le processus d'évaluation vise à identifier qui exerce le contrôle des principaux points de blocage (choke points), à cartographier la position de l'industrie européenne au sein des chaînes d'approvisionnement stratégiques et à évaluer tant les vulnérabilités que les atouts de l'Europe dans ces domaines.

À la suite de l'évaluation des risques, la Commission prévoit d'examiner l'ensemble des instruments politiques dont dispose l'Union, afin d'en vérifier l'adéquation par rapport à l'objectif de réduire les vulnérabilités identifiées. Cet examen comprend, d'une part, l'évaluation de la nécessité éventuelle d'introduire de nouvelles politiques, en particulier dans le domaine de la sécurité technologique, et, d'autre part, l'analyse de l'opportunité de mettre à jour ou de rationaliser les instruments déjà existants, y compris ceux de nature commerciale et les mesures destinées à protéger le marché intérieur<sup>23</sup>.

La Stratégie européenne de sécurité économique marque un tournant important en reconnaissant explicitement que les investissements sortants peuvent eux aussi constituer une source de vulnérabilité pour l'Union. Jusqu'à présent, l'attention européenne s'était concentrée principalement sur les risques liés aux importations, aux exportations de biens sensibles ou aux investissements étrangers entrants. Or, la stratégie souligne que le capital européen, les compétences techniques, l'expertise industrielle et le savoir-faire organisationnel qui accompagnent certains investissements à l'étranger peuvent contribuer, parfois de manière involontaire, au développement technologique de pays tiers dont les objectifs stratégiques ne coïncident pas avec ceux de l'Union. Cette prise de conscience est d'autant plus marquée que certaines puissances, et tout particulièrement la Chine, poursuivent des politiques de civil-military fusion qui rendent de plus en plus difficile la distinction entre applications civiles et usages militaires des technologies avancées.

Dans ce cadre, la stratégie affirmait qu'il était dans l'intérêt commun de l'Union et de ses États membres d'éviter que les progrès technologiques dans des domaines sensibles ne soient alimentés par les capitaux européens ou l'expertise européenne. Elle indiquait également qu'il convenait d'examiner l'opportunité de soumettre certains investissements sortants à des formes de contrôle, à l'instar des exportations, afin de limiter les risques de transferts non désirés de technologies ou de connaissances stratégiques.

Sur le plan opérationnel, la Commission annonçait la création d'un groupe d'experts sur les investissements sortants, chargé d'identifier les secteurs les plus exposés, d'évaluer les risques concrets associés à ces flux financiers et d'examiner l'éventuelle

---

<sup>23</sup> Un élément particulièrement significatif de la stratégie concerne la « dimension Chine ». Bien que le document se présente formellement sans références explicites et adopte une approche déclarée comme agnostique, il a été largement interprété par les observateurs comme étant orienté de manière spécifique vers le contexte chinois. En effet, nombre des mesures de de-risking évoquées dans le texte trouvent leur origine dans l'intervention de la Présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, prononcée dans un discours explicitement consacré à la Chine. Le discours auquel il est fait référence est celui prononcé par Ursula von der Leyen le 30 mars 2023 au Mercator Institute for China Studies (MERICS) et à l'European Policy Centre (EPC), intitulé « *De-risking, not decoupling – Europe and China at this watershed moment* » (texte disponible à l'URL : <https://merics.org/en/speech-ursula-von-der-leyen-european-china-conference-2023>, consulté le 2 décembre 2025).

## L'ÉVOLUTION DE LA SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE: LE CAS DES INVESTISSEMENTS SORTANTS

Vol. 2 – 2025

nécessité d'une initiative législative. Elle s'était en outre engagée à présenter, d'ici la fin de l'année, une proposition fondée sur les résultats de cette évaluation, ouvrant ainsi la voie à un éventuel futur cadre européen de contrôle des investissements à l'étranger.

Cette démarche rapprochait alors l'Union de l'évolution américaine, même si l'approche européenne demeurait plus graduelle et centrée sur l'analyse préalable plutôt que sur l'imposition immédiate de restrictions. La conclusion opérationnelle était claire : l'Union reconnaissait que la sécurité économique ne dépendait plus uniquement de ce qui entrait sur son marché, mais également de ce qui en sortait (capitaux, technologies et savoir-faire) et elle engageait pour la première fois un processus structuré pour aborder cette nouvelle dimension du risque.

### **5. Le paquet de mesures de sécurité économique de janvier 2024 et Livre blanc sur les investissements sortants**

En janvier 2024, la Commission européenne a franchi une étape décisive dans la mise en œuvre de la Stratégie de sécurité économique de juin 2023, en présentant un vaste paquet sur la sécurité économique Le Economic Security Package rendu public le 24 janvier 2024, qui rassemblait plusieurs initiatives destinées à renforcer la résilience économique de l'Union et à structurer une approche commune face aux risques systémiques<sup>24</sup>.

Une première composante portait sur la révision du règlement (UE) 2019/452 relatif au filtrage des investissements directs étrangers entrants, afin d'harmoniser les mécanismes nationaux, d'établir un champ minimal commun et d'inclure également les investissements réalisés par des entités européennes contrôlées en dernier ressort par des pays tiers<sup>25</sup>. Une deuxième composante était consacrée au contrôle des exportations, la Commission proposant de renforcer la coordination entre États membres et d'envisager des approches communes pour certaines technologies particulièrement sensibles<sup>26</sup>. Une troisième composante portait sur le régime des biens à double usage, avec l'objectif d'accélérer la révision du règlement (UE) 2021/821 afin d'adapter plus rapidement ce cadre aux risques émergents liés aux transferts de technologies critiques<sup>27</sup>. Un second Livre blanc analysait quant à lui les moyens de consolider la recherche et l'innovation dans les technologies duales, en explorant diverses options institutionnelles pour préserver l'avantage technologique de l'Union. Enfin, une proposition de Recommandation du Conseil sur la sécurité de la recherche visait à offrir des lignes directrices pour prévenir les ingérences étrangères et les transferts non autorisés de

<sup>24</sup> Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil, Faire progresser la sécurité économique européenne: présentation de cinq nouvelles initiatives*, COM(2024) 22 final, disponible à <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0022>.

<sup>25</sup> Commission européenne, *Proposition de Règlement du Parlement Européen et du Conseil relatif au filtrage des investissements étrangers dans l'Union et abrogeant le règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil, {SWD(2024) 23 final} - {SWD(2024) 24 final}* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0026>.

<sup>26</sup> Commission européenne, *Livre blanc sur les contrôles des exportations*, COM(2024) 25 final, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0026>.

<sup>27</sup> Commission européenne, *Livre blanc sur les options envisageables pour renforcer le soutien à la recherche et au développement dans le domaine des technologies à double usage potentiel*, COM(2024) 27 final, Bruxelles, 24 janvier 2024, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0027>

## L'ÉVOLUTION DE LA SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE: LE CAS DES INVESTISSEMENTS SORTANTS

Vol. 2 – 2025

connaissances scientifiques, selon le principe « aussi ouvert que possible, aussi fermé que nécessaire »<sup>28</sup>.

Mais, et c'est l'élément le plus important pour nos fins, le paquet incluait également un troisième Livre blanc consacré aux investissements sortants<sup>29</sup>.

Celui-ci inaugurait pour la première fois un processus européen d'évaluation des risques liés aux investissements réalisés par des entreprises européennes dans des secteurs technologiques sensibles situés dans des pays tiers.

Le Livre blanc de la Commission européenne sur les investissements en sortie part d'un constat préoccupant : certaines technologies sensibles peuvent quitter l'Union non pas par l'exportation classique, mais par les investissements réalisés par des entreprises européennes dans des pays tiers. Cette dynamique crée un risque de fuite technologique vers des acteurs dont les capacités militaires ou de renseignement pourraient s'en trouver renforcées. Le texte souligne explicitement que ces situations surviennent lorsque « les frontières entre activités civiles et militaires sont floues », ce qui rend urgente une meilleure compréhension des transactions réalisées à l'étranger<sup>30</sup>.

La priorité immédiate consiste à combler une lacune majeure : l'Union ne dispose pas de données fiables et suffisamment détaillées sur la nature, la valeur et le contenu technologique de ces investissements. Le Livre blanc reconnaît l'existence d'« une lacune substantielle de connaissances », qui entrave toute évaluation crédible des risques<sup>31</sup>. En parallèle, la Commission propose de concentrer l'analyse sur quatre technologies jugées hautement sensibles (semi-conducteurs avancés, intelligence artificielle, technologies quantiques et biotechnologies) car elles comportent les risques les plus immédiats pour la sécurité économique et stratégique de l'Union.

Cette démarche reste cependant délicate. L'Union souhaite préserver une économie ouverte et compétitive, ce qui exige de ne pas transformer le contrôle des investissements en un frein administratif. Toute mesure doit donc être « proportionnée, ciblée et applicable par les administrations » (p. 5)<sup>32</sup>. À cela s'ajoute une dimension géopolitique particulièrement sensible : identifier les pays à risque reviendra, de facto, à désigner certains partenaires comme potentiels destinataires problématiques, ce qui pourrait créer des tensions diplomatiques. Le Livre blanc mentionne la nécessité de tenir compte « du comportement passé du pays concerné » notamment d'éventuelles violations de la Charte des Nations Unies<sup>33</sup>.

En définitive, le document ne propose pas encore un régime juridique définitif ; il lance un processus d'analyse, de consultation et de collecte d'informations destiné à éclairer, en 2025, la décision sur l'éventuelle adoption d'un mécanisme européen. L'enjeu est de trouver un équilibre entre la protection des technologies critiques, la liberté d'investir et la préservation de l'ouverture économique de l'Union.

---

<sup>28</sup> Commission européenne, *Proposition de Recommandation du Conseil sur le renforcement de la sécurité de la recherche*, COM(2024) 26 final, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0026>.

<sup>29</sup> Commission européenne, *Livre blanc sur les investissements sortants*, COM(2024) 24 final, Bruxelles, 24 janvier 2024, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52024DC0024>

<sup>30</sup> Commission européenne, *Livre blanc sur les investissements sortants* cit. p. 2.

<sup>31</sup> Commission européenne, *Livre blanc sur les investissements sortants* cit. p. 4.

<sup>32</sup> Commission européenne, *Livre blanc sur les investissements sortants* cit. p. 5.

<sup>33</sup> Commission européenne, *Livre blanc sur les investissements sortants* cit. p. 8.

## L'ÉVOLUTION DE LA SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE: LE CAS DES INVESTISSEMENTS SORTANTS

Vol. 2 – 2025

La Commission y annonçait une consultation publique de trois mois, suivie d'une phase de surveillance nationale d'un an, destinée à produire une évaluation conjointe des risques. Cette analyse devait servir de base à de possibles mesures futures, y compris, le document le suggère clairement, l'introduction d'un cadre européen de contrôle des investissements en sortie.

Ainsi, le paquet de janvier 2024 traduisait concrètement la logique du de-risking en la transformant en architecture opérationnelle. Et surtout, il marquait un tournant conceptuel : pour la première fois, l'Union envisageait officiellement la régulation des investissements sortants, reconnaissant que la sécurité économique dépend autant de ce qui pénètre dans le marché européen que de ce qui en sort (capitaux, technologies et savoir-faire).

### **6. La Recommandation relative à l'examen des investissements sortants dans des domaines technologiques essentiels pour la sécurité économique de l'Union**

À la suite de la publication du Livre blanc sur les investissements sortants, par lequel la Commission avait ouvert une consultation publique afin de définir le périmètre d'un futur cadre européen d'examen des opérations susceptibles d'entraîner une fuite technologique, la Recommandation (UE) 2025/63 constitue la première traduction opérationnelle de cette démarche progressive annoncée dans la stratégie européenne de sécurité économique<sup>34</sup>. En s'appuyant sur les travaux du groupe d'experts créé en 2023<sup>35</sup> et sur les conclusions du Livre blanc, elle établit un cadre commun pour organiser, au sein des États membres, un examen systématique des investissements sortants susceptibles de générer des risques pour la sécurité économique de l'Union, en particulier dans un contexte où l'absence de collecte coordonnée de données et l'intensification des tensions géopolitiques accroissent la probabilité de fuites de technologies sensibles vers des pays tiers.

Le champ sectoriel est limité à des domaines hautement stratégiques (semi-conducteurs avancés, intelligence artificielle, technologies quantiques)<sup>36</sup>. Sont visées toutes les transactions susceptibles de permettre l'exercice d'une activité économique dans un pays

<sup>34</sup> T. D. Ellemann, *Hesitant First Steps towards Screening Outbound Investment from Europe*, in *Law & Geoeconomics*, 2025, pp. 90–109, souligne que l'Union européenne adopte une approche plus hésitante et moins normative que d'autres juridictions lorsqu'il s'agit de screening des investissements sortants, privilégiant la collecte de données et le suivi plutôt que l'instauration immédiate de mécanismes juridiques contraignants. Cette prudence reflète à la fois l'absence de cadre réglementaire clair, la forte opposition des entreprises européennes à des restrictions qui pourraient limiter leur liberté d'investissement, et le manque de données systématiques nécessaires pour justifier des mesures plus strictes, ce qui rend le développement d'un régime légal effectif particulièrement complexe.

<sup>35</sup> Crée par la Commission en juillet 2023 et inscrit au registre sous la référence E03911 (*Expert Group on Outbound Investment*), le groupe d'experts sur les investissements sortants réunit des représentants de la Commission et des États membres afin d'analyser les risques de fuite technologique liés aux investissements européens vers des pays tiers. Il répondait à la nécessité, mise en évidence par la stratégie de sécurité économique, de combler l'absence de données et de capacités d'évaluation coordonnées au niveau de l'Union. En fournissant les premières analyses structurées des risques et des lacunes existantes, ce groupe a constitué le socle technique et institutionnel qui a permis l'élaboration du Livre blanc de janvier 2024 puis de la Recommandation (UE) 2025/63.

<sup>36</sup> Ils n'ont pas inclus les biotechnologies dans la recommandation, contrairement au Livre Blanc où elles étaient mentionnées.

## L'ÉVOLUTION DE LA SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE: LE CAS DES INVESTISSEMENTS SORTANTS

Vol. 2 – 2025

tiers, notamment les acquisitions conférant le contrôle, les fusions, les transferts d'actifs matériels ou immatériels (y compris la propriété intellectuelle et le savoir-faire), les investissements de création, les coentreprises et les apports en capital-risque lorsque l'investisseur européen dispose d'une expertise pertinente. Sont également inclus les investissements indirects réalisés via des filiales ou des véhicules tiers. Sont exclues les opérations purement financières n'emportant pas de contrôle.

La Recommandation couvre donc un large éventail d'opérations : acquisitions, fusions, investissements greenfield, joint-ventures, transferts d'actifs matériels et immatériels, ainsi que le venture capital dans les technologies critiques. Si les investissements minoritaires purement financiers sont en principe exclus, cette distinction apparaît fragile, notamment dans le domaine du capital-risque, où même des participations limitées peuvent ouvrir un accès stratégique à l'information et aux capacités technologiques.

Dans cette perspective, l'objectif central est la prévention de la fuite de technologies stratégiques vers des pays tiers, notamment lorsque ces transferts pourraient renforcer des capacités militaires, de renseignement ou de coercition économique incompatibles avec les intérêts de l'Union. La Commission adopte une conception large de la technologie, englobant non seulement les actifs formels, mais aussi le know-how, les compétences et les effets d'apprentissage induits par certaines formes de coopération économique.

Les États membres doivent examiner les opérations nouvelles, en cours ou achevées depuis le 1er janvier 2021, et recueillir des informations détaillées sur les parties, les bénéficiaires effectifs, la nature et la valeur de l'investissement, les technologies concernées, les accords contractuels éventuels, le calendrier de réalisation, l'historique transactionnel et tout financement public lié aux secteurs critiques, en assurant la protection (et, le cas échéant, la classification) des données collectées. Sur cette base, ils doivent mener une évaluation qualitative des risques, selon une méthodologie commune élaborée avec la Commission au sein du groupe d'experts, en analysant les menaces, les vulnérabilités, les facteurs géopolitiques, le niveau de maturité technologique, la disponibilité de la technologie dans le pays destinataire, la structure des chaînes de valeur, l'évolution des usages et l'interconnexion globale de l'écosystème, ainsi que la participation éventuelle des entités concernées à des programmes européens.

La Recommandation prévoit également la consultation des parties prenantes, la mise en place d'un système national d'examen, la désignation d'un point de contact unique et, si nécessaire, d'autorités compétentes pouvant mobiliser les instruments existants, ainsi que des obligations de reporting structurées : un état d'avancement avant le 15 juillet 2025, puis un rapport complet avant le 30 juin 2026, afin de permettre une compréhension commune des risques et, le cas échéant, d'éclairer la conception de mesures futures proportionnées et ciblées pour atténuer les risques liés aux investissements sortants.

Sur le plan juridique, la Recommandation relève formellement de la soft law. Elle n'est pas contraignante, mais son langage, la précision des obligations d'information, la fixation de délais et l'organisation d'un mécanisme de reporting progressif lui confèrent une portée normative réelle. Elle fonctionne comme un instrument pré-réglementaire, destiné à structurer une base commune de données et d'analyses en vue d'éventuelles mesures futures plus contraignantes.

## L'ÉVOLUTION DE LA SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE: LE CAS DES INVESTISSEMENTS SORTANTS

Vol. 2 – 2025

La mise en œuvre repose largement sur les États membres, auxquels est reconnue une marge de manœuvre importante. Cette décentralisation comporte un risque évident de fragmentation du marché intérieur, avec des régimes de contrôle divergents et des niveaux de vigilance variables. L'absence d'un cadre harmonisé pourrait ainsi affaiblir la cohérence de l'action européenne.

Un autre enjeu concerne la superposition avec les cadres juridiques existants, tels que les régimes nationaux de contrôle des investissements étrangers ou les règles en matière de contrôle des exportations. Une partie des obligations informatives envisagées est déjà, en pratique, satisfait par les entreprises, ce qui soulève la question de la duplication des charges administratives. La méthodologie d'évaluation du risque est qualitative et fondée sur une analyse au cas par cas. Elle intègre non seulement des critères technologiques et économiques, mais aussi des considérations géopolitiques, telles que le comportement international du pays de destination. Cette approche renforce la dimension politique du contrôle des investissements et rapproche l'outil économique des priorités de politique étrangère et de sécurité de l'Union.

Pour les entreprises européennes, la Recommandation accroît l'incertitude réglementaire. Même en l'absence de restrictions formelles, la perspective de signalements, d'examens approfondis et de délais administratifs peut avoir un effet dissuasif sur certaines opérations, en particulier dans les secteurs à forte intensité technologique.

Enfin, la Recommandation n'ignore pas, même implicitement, le risque de réactions de pays tiers, susceptibles d'adopter des mesures de rétorsion à l'encontre des investissements européens. Le document traduit ainsi une tension structurelle entre ouverture économique et protection stratégique.

Dans son ensemble, la Recommandation (UE) 2025/63 met en place un mécanisme de vigilance et de pré-alerte, plutôt qu'un régime d'interdiction. Elle marque une étape intermédiaire vers une gouvernance plus affirmée des investissements sortants, où la sécurité économique devient un critère central de l'action de l'Union, au prix d'équilibres juridiques et économiques encore instables.

La collecte de données sur les investissements sortants se heurte à des difficultés majeures, car elle suppose d'identifier et de documenter des opérations qui ne sont ni suivies systématiquement par les États membres ni accessibles dans des bases statistiques classiques. Ces informations sont en outre particulièrement sensibles, puisqu'elles concernent des entreprises privées, leurs choix technologiques, leurs partenariats et leurs stratégies d'investissement, autant d'éléments protégés par le secret des affaires et par la confidentialité commerciale. Les autorités doivent donc obtenir des données précises sans compromettre la compétitivité des acteurs concernés et sans exposer des informations stratégiques, ce qui exige des mécanismes de collecte sécurisés, harmonisés et fondés sur des garanties solides de protection et de traitement confidentiel.

Un autre enjeu concerne la superposition avec les cadres juridiques existants, notamment les régimes nationaux de contrôle et les règles en matière d'exportations sensibles. De nombreuses obligations d'information prévues par la Recommandation sont déjà, en pratique, respectées par les entreprises, ce qui fait émerger un risque de duplication des charges administratives et pose la question de la coordination entre les différents dispositifs afin d'éviter des exigences redondantes ou incohérentes.

## L'ÉVOLUTION DE LA SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE: LE CAS DES INVESTISSEMENTS SORTANTS

Vol. 2 – 2025

### 7. Une stratégie déjà à recalibrer : l'urgence de mettre à jour la Stratégie européenne de juin 2023, et la nouvelle adoptée le 3 décembre 2025

La nouvelle présidence américaine, marquée par un protectionnisme assumé, des droits de douane élevés visant l'Union européenne et un ton transatlantique nettement moins coopératif, a très vite mis à l'épreuve la Stratégie européenne de sécurité économique de juin 2023<sup>37</sup>. Les annonces de nouveaux tarifs conditionnés à une augmentation des importations européennes dans l'automobile, l'agriculture, l'énergie ou la défense ont replacé l'UE dans une posture largement réactive, obligée de défendre ses intérêts économiques tout en évitant une rupture frontale avec Washington. Dans le même temps, de nombreux centres de recherche ont souligné combien cette évolution affaiblissait la cohésion transatlantique et rendait urgente la construction d'une véritable autonomie stratégique européenne, voire d'un Economic Security Network proprement européen, capable de protéger de façon coordonnée les intérêts économiques de l'Union dans un environnement de plus en plus conflictuel<sup>38</sup>.

Sur ce fond de crise du multilatéralisme commercial, de retour du protectionnisme habillé en « sécurité nationale » et de militarisation (weaponisation) des interdépendances économiques, les leviers économiques - approvisionnements critiques, infrastructures technologiques, dépendances industrielles, voire capacités de défense - se sont affirmés comme de véritables instruments de puissance<sup>39</sup>. Dans un contexte de forte intégration économique mondiale et de compétition géopolitique plus dure, les flux commerciaux et les investissements, longtemps perçus comme neutres, sont devenus des vecteurs potentiels de risque direct pour la sécurité, et la résilience économique est apparue comme une composante à part entière de la sécurité.

C'est dans ce cadre que, le 3 décembre 2025, la Commission européenne et le Haut Représentant ont présenté une nouvelle communication conjointe sur le renforcement de la sécurité économique de l'UE, qui actualise et durcit l'approche définie<sup>40</sup>.

Cette nouvelle feuille de route ne se limite pas à réorganiser l'arsenal existant (contrôle des IDE entrants, contrôle des exportations à double usage, instrument anti-coercition, règlement sur les subventions étrangères, etc.) : elle en propose un usage plus stratégique

<sup>37</sup> Voir G. Gensler, S. Johnson, U. Panizza, B. Weder di Mauro, *The economic consequences of the second Trump Administration: A preliminary assessment*, CEPR, June 18, 2025, testo disponibile all'url: <https://cepr.org/publications/books-and-reports/economic-consequences-second-trump-administration-preliminary> (consulté le 2 décembre 2025). il 22 settembre 2025); M. Grzana, E. Ilzetzki, *The impact of Trump's economic policy on the EU economy*, CEPR, March 16, 2025, testo disponibile all'url: <https://cepr.org/voxeu/columns/impact-trumps-economic-policy-eu-economy> (consulté le 2 décembre 2025).).

<sup>38</sup> Voir A. Demarais, A. Newman, *No brain, no brawn: Trump 2.0 makes an EU Economic Security Network essential*, ECFR, March 19, 2025; E. Fabry, *Over-dependencies in services: A blind spot in the EU Economic Security Strategy*, Institut Delors, June 5, 2025, testo disponibile all'url: <https://institutdelors.eu/en/publications/over-dependencies-in-services-a-blind-spot-in-the-eu-economic-security-strategy> ((consulté le 2 décembre 2025).

<sup>39</sup> Voir H. Farrell, A. Newman, *Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion*, in *International Security*, 2019, 42-79.

<sup>40</sup> Commission européenne et Haut Représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Joint Communication on Strengthening EU Economic Security, 3 décembre 2025, in <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16389-2025-INIT/en/pdf>.

## L'ÉVOLUTION DE LA SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE: LE CAS DES INVESTISSEMENTS SORTANTS

Vol. 2 – 2025

et plus offensif, en soulignant que tous ces outils pourront être mobilisés « indépendamment de leur objectif d'origine » pour servir la sécurité économique. Surtout, elle dresse un inventaire explicite de la toolbox européenne, dans lequel figure désormais, à côté du règlement sur le filtrage des IDE et du régime des exportations duals, la Recommandation sur le suivi des investissements sortants (Recommendation on outbound investment monitoring).

Autrement dit, la nouvelle stratégie consacre formellement les investissements en sortie comme un vecteur de risque à part entière. Elle renvoie à la Recommandation (UE) 2025/63 du 15 janvier 2025, par laquelle la Commission a demandé aux États membres de mettre en place des mécanismes nationaux de revue des investissements sortants dans trois secteurs technologiques critiques – semi-conducteurs, intelligence artificielle et technologies quantiques – afin de combler le déficit d'information et d'identifier les cas où ces flux peuvent alimenter les capacités de pays tiers qui ne partagent pas les intérêts de l'Union.

Ainsi, la communication du 3 décembre 2025 tire toutes les conséquences politiques : elle intègre la Recommandation sur les outbound investments dans le cœur dur de la politique de sécurité économique, en fait un instrument structurant du nouveau cadre et, ce qui est le plus important pour notre propos, elle confirme que la question des investissements en sortie est désormais un pilier explicite de la doctrine européenne de sécurité économique. Les investissements sortants sont mentionnés, mais de manière indirecte et ciblée. La toolbox du 3 décembre 2025 ne met pas en place un mécanisme général de contrôle des investissements en sortie, mais prévoit surtout des outils de surveillance et de suivi<sup>41</sup>.

La communication évoque notamment le monitorage, au niveau des États membres, des investissements de portefeuille dans des secteurs à haut risque, qui échappent actuellement au champ du contrôle des investissements directs étrangers, ainsi que le lancement d'un projet pilote de suivi des start-ups actives dans les technologies critiques, afin d'identifier celles vulnérables à des prises de contrôle ou à des transferts stratégiques non désirés.

En résumé, la Stratégie européenne de sécurité économique adoptée en juin 2023 s'inscrivait déjà dans un contexte international tendu, mais elle semblait offrir un cadre d'action cohérent pour renforcer la résilience économique et technologique de l'Union. Les évolutions politiques et commerciales de 2025 ont toutefois mis en évidence la nécessité de réévaluer son efficacité et sa portée, ouvrant un nouveau cycle de réflexion sur les modalités d'application concrète de la sécurité économique au sein de l'UE.

---

<sup>41</sup> La toolbox du 3 décembre 2025 constitue le bras opérationnel de la communication conjointe de la Commission européenne et du Haut Représentant sur le renforcement de la sécurité économique de l'Union (<https://circabc.europa.eu/ui/group/7fc51410-46a1-4871-8979-20cce8df0896/library/af78c159-e500-4a2e-bf5b-0e1e47b6e6b2/details>). Alors que la communication fixe le cadre stratégique et politique général, la toolbox identifie de manière concrète les instruments juridiques, financiers et réglementaires que l'Union entend mobiliser, adapter ou développer pour mettre en œuvre cette stratégie. La toolbox est un catalogue structuré d'outils existants et à venir, destinée à combler les lacunes identifiées dans l'architecture actuelle de la sécurité économique. Elle combine des instruments déjà en place avec de nouveaux mécanismes de suivi et de pilotage, notamment dans les domaines des technologies critiques et des flux d'investissement sensibles. Par rapport à la communication, la toolbox joue donc un rôle de traduction pratique de la doctrine de sécurité économique.

## L'ÉVOLUTION DE LA SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE: LE CAS DES INVESTISSEMENTS SORTANTS

Vol. 2 – 2025

Bien avant 2025, les rapports Draghi, Letta et Niinistö avaient souligné l'urgence d'actualiser la stratégie, insistant sur la nécessité pour l'Union de se doter d'instruments autonomes afin de faire face aux pressions extérieures, qu'il s'agisse de représailles commerciales ou de pratiques de coercition économique<sup>42</sup>. Cette nécessité s'est accrue à mesure que des acteurs tiers recouraient davantage à des mesures coercitives — interdictions d'exportation, boycotts, restrictions ciblées — utilisées pour orienter ou contraindre les choix industriels et politiques européens.

Parallèlement, la crise du multilatéralisme commercial, le retour d'un protectionnisme justifié par des considérations de « sécurité nationale » et la géopolitisation croissante des interdépendances économiques ont profondément modifié les priorités de sécurité des États. Les instruments économiques — approvisionnements stratégiques, infrastructures technologiques, dépendances critiques — sont devenus de véritables leviers de puissance, mobilisés pour redéfinir les rapports de force globaux.

La deuxième présidence Trump a accentué ces tendances : recours accru à des mesures unilatérales, imposition de droits de douane frappant y compris des partenaires alliés comme l'Union européenne, combinés à des menaces et suspensions tactiques destinées à maximiser la capacité de négociation des États-Unis. À cela s'est ajouté un usage croissant de la coercition économique par divers acteurs, cherchant à flétrir États et entreprises européennes par des mesures extraterritoriales et des restrictions ciblées.

Dans un tel contexte, marqué à la fois par une intégration économique mondiale toujours profonde et par une compétition géopolitique de plus en plus âpre, les flux commerciaux et les investissements autrefois perçus comme neutres peuvent devenir des vecteurs de risques directs pour la sécurité. La résilience économique devient ainsi une composante essentielle de la sécurité elle-même. Les évolutions technologiques renforcent encore cette dynamique : les technologies critiques réduisent la frontière entre usages civils et militaires, intensifiant la concurrence internationale et complexifiant les réponses politiques nécessaires pour protéger les intérêts stratégiques de l'Union.

### 8. Conclusion

Au terme de cette évolution heurtée, qui a vu en une décennie l'environnement des investissements étrangers se transformer à plusieurs reprises sous l'effet conjugué des tensions géopolitiques, du recul du multilatéralisme commercial et de la militarisation des interdépendances économiques, l'Union européenne reconnaît désormais que la sécurité économique exige une vigilance symétrique: il ne suffit plus de contrôler les investissements entrants, il faut aussi surveiller les investissements sortants, devenus eux aussi des vecteurs potentiels de transfert de capacité stratégique.

La Recommandation (UE) 2025/63 s'inscrit ainsi dans un changement de paradigme plus large, où la maîtrise des flux de capitaux, de technologies et de savoir-faire n'est plus

---

<sup>42</sup> Les recommandations formulées dans les rapports de Mario Draghi (*The future of European competitiveness: A competitiveness strategy for Europe*, 9 septembre 2024), de Sauli Niinistö (*Safer together – Strengthening Europe's civilian and military preparedness and readiness*, 30 octobre 2024) et d'Enrico Letta (*Much more than a market – Empowering the single market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU citizens*, 10 avril 2024) ont souligné la nécessité d'une Union européenne plus compétitive, plus résiliente et dotée d'un marché unique renforcé. Le 16 septembre 2025, la Présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen et le professeur Mario Draghi ont inauguré une conférence de haut niveau destinée à examiner les progrès réalisés par la Commission dans la mise en œuvre des recommandations du rapport Draghi.

## L'ÉVOLUTION DE LA SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE: LE CAS DES INVESTISSEMENTS SORTANTS

Vol. 2 – 2025

seulement une question de compétitivité, mais une composante essentielle de la puissance et de la résilience européenne.

Dans cette perspective, la mise en œuvre concrète d'un tel dispositif ne peut toutefois se concevoir que dans un périmètre technologique soigneusement circonscrit.

Cependant, dans la pratique, un mécanisme de contrôle des investissements en sortie ne peut s'appliquer qu'à des secteurs très spécifiques et stratégiques, tels que les technologies des semi-conducteurs, de l'intelligence artificielle et des technologies quantiques, précisément parce que ce sont ces domaines qui présentent les risques les plus aigus de fuite de savoir-faire ou de renforcement des capacités militaires ou de renseignement d'acteurs tiers: ces catégories technologiques ont été ciblées par la Recommandation (UE) 2025/63 comme zones prioritaires d'examen en raison de leur importance critique pour la sécurité économique de l'Union.

Par rapport aux États-Unis, où les contrôles des investissements sortants sont déjà actifs (et ouverts ou fermés selon les circonstances politiques du moment) on peut soutenir que l'Union européenne se montre plus prudente et moins rigide parce que, dans les secteurs des semi-conducteurs, de l'intelligence artificielle et des technologies quantiques, elle reste largement importatrice de technologie. Dans ce contexte, le contrôle des investissements sortants ne vise pas à freiner l'expansion internationale des entreprises européennes, mais à éviter la dispersion de compétences rares et stratégiques que l'Union commence seulement à consolider. L'enjeu principal est donc de préserver un noyau technologique encore fragile, en empêchant que des savoir-faire critiques et des capacités émergentes soient transférés vers des pays susceptibles de les utiliser d'une manière contraire à la sécurité économique et stratégique de l'Union.