



Évaluation du contrôle des investissements étrangers en France

MM. François Jolivet et Hervé de Lépinau,
rapporteurs

Jeudi 22 mai 2025

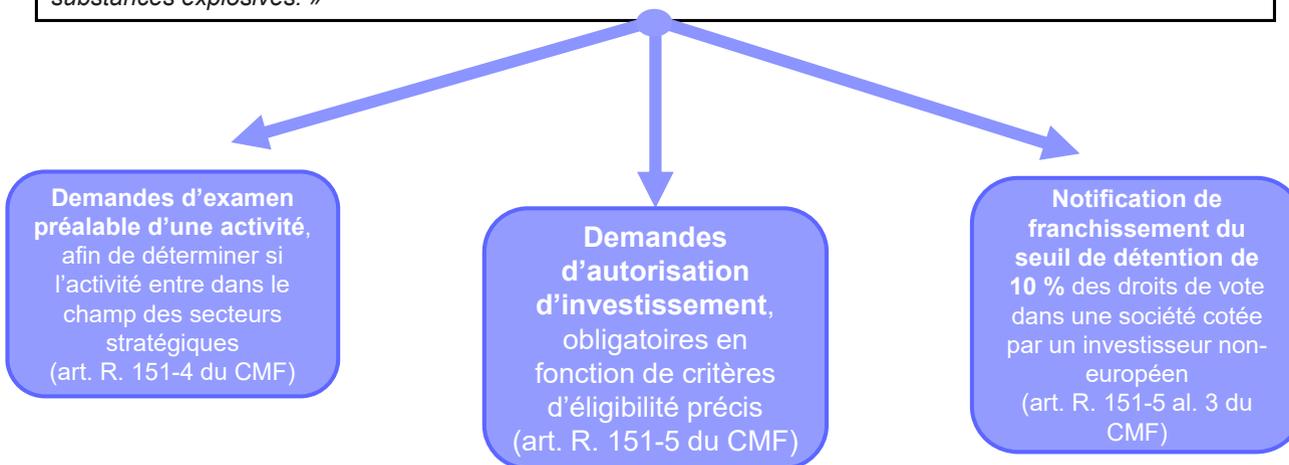


PARTIE I : AVEC LE CONTRÔLE IEF, LA FRANCE A AMÉLIORÉ SA PRISE EN COMPTE DES MENACES LIÉES AUX INVESTISSEMENTS DIRECTS ÉTRANGERS

Le contrôle des investissements étrangers en France (IEF) : définition

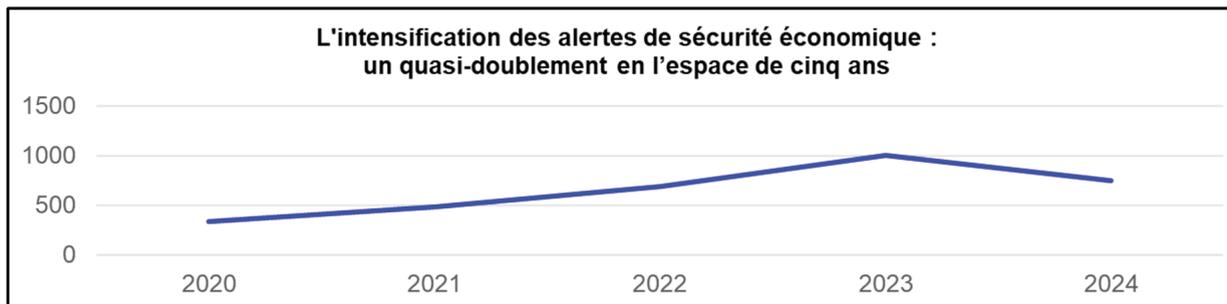
En vertu de l'**article L. 151-3** du code monétaire et financier (CMF), « sont soumis à autorisation préalable du ministre chargé de l'économie les investissements étrangers dans une activité en France qui, même à titre occasionnel, participe à l'exercice de l'autorité publique ou relève de l'un des domaines suivants :

- a) Activités de nature à porter atteinte à l'ordre public, à la sécurité publique ou aux intérêts de la défense nationale ;
- b) Activités de recherche, de production ou de commercialisation d'armes, de munitions, de poudres et substances explosives. »





1. Face à une constante accélération des risques liés aux IDE...



a. *Une diversification et une concentration des menaces*

■ **L'accélération des menaces d'influence étrangère**

- 750 alertes de sécurité économique traitées par le service de l'information stratégique et de la sécurité économiques (SISSE) en 2024, contre 1 000 en 2023, 694 en 2022, 480 en 2021 et 340 en 2020.

■ **La diversification des risques**

- Atteinte aux éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la nation : transfert de technologies, perte d'actifs stratégiques, arrêt ou délocalisation des activités de recherche, perte de souveraineté industrielle, vulnérabilité dans une chaîne d'approvisionnement critique ;
- Risque de détournement du potentiel scientifique et technique ;
- Risque de détournement des savoirs.

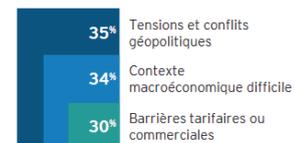
■ **Des vulnérabilités propres aux secteurs stratégiques**

- Difficultés chroniques de l'écosystème de financement ;
- Déficit de fonds d'investissement dans les secteurs stratégiques.



Source : Baromètre EY de l'Attractivité de la France 2025, p. 9.

Les principaux risques identifiés par les dirigeants pour l'attractivité de l'Europe



Source : Baromètre EY de l'Attractivité de la France 2025, p. 9.

En 2024, une chute des projets d'IDE en France : - 14 % par rapport à 2023

- **Baromètre EY de l'attractivité de la France 2025** : la France conserve en 2024 sa première place européenne, mais les projets d'investissement et les créations de postes générées par les IDE en France connaissent une chute notable :
 - **1 025 projets** d'IDE en 2024, contre 1 194 en 2023 ;
 - **29 000 emplois** créés par des IDE en 2024, contre 39 773 en 2023.

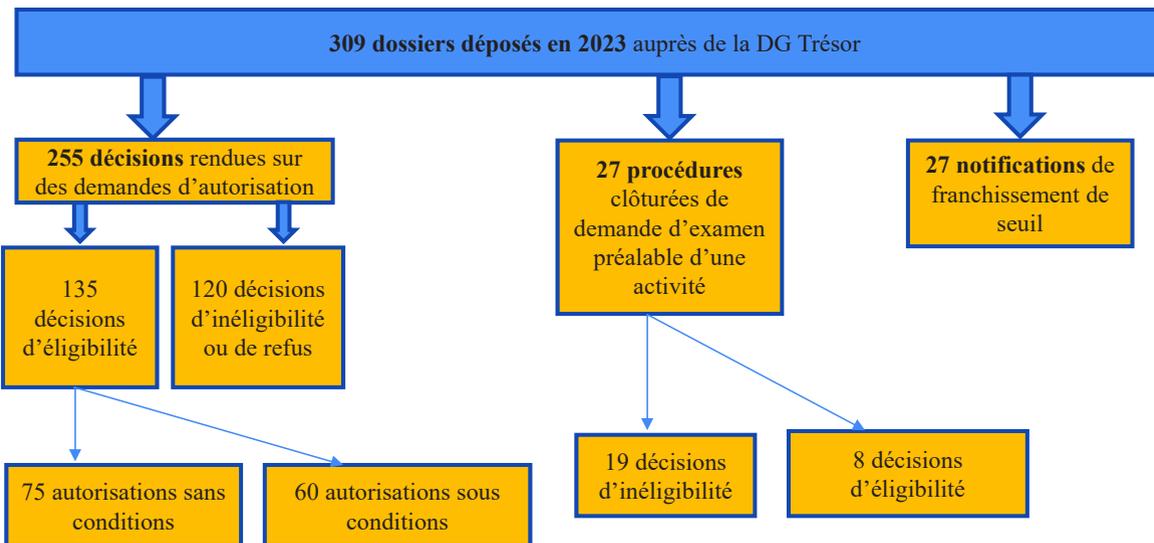
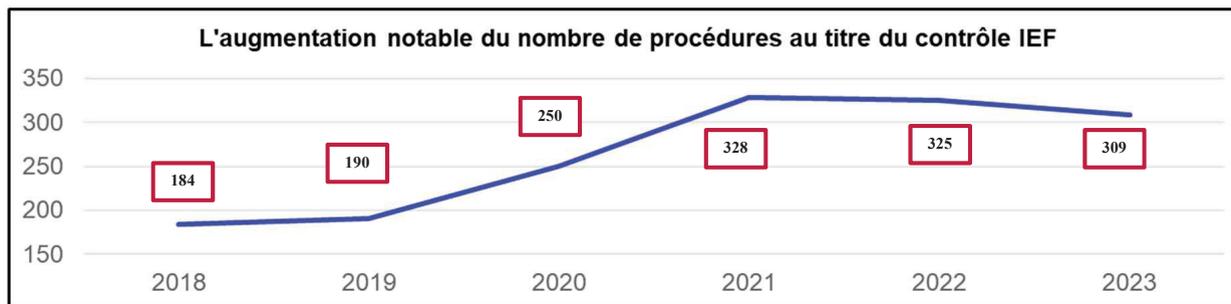
Nombre de projets d'investissements étrangers annoncés en France entre 2015 et 2024 et nombre d'emplois créés



Source : Baromètre EY de l'Attractivité de la France 2025, p. 16.



b. Une intensification des IDE contrôlés dans les secteurs stratégiques





2. ... le contrôle IEF a connu de multiples adaptations, pour améliorer la protection des intérêts stratégiques français

a. De nombreuses consolidations du degré de restriction du filtrage

Les critères d'éligibilité d'un investissement au contrôle IEF

Un investisseur est éligible au contrôle IEF dès lors que l'opération envisagée répond à plusieurs critères :

1. la présence d'un investisseur étranger ;
2. l'existence d'une opération d'investissement dans une entité de droit français : l'opération d'investissement est caractérisée soit par l'acquisition du contrôle de l'entité-cible, soit par l'acquisition de tout ou partie d'une branche d'activité, soit par un franchissement du seuil de 25 % de détention des droits de vote. Ce seuil a été définitivement abaissé en 2023 à 10 % pour une prise de participation dans une société cotée ;
3. l'exercice par l'entité-cible d'une ou plusieurs activités stratégiques, dont la liste est déterminée par le code monétaire et financier.



- L'élargissement théorique des critères d'éligibilité au contrôle IEF, avec :
 - l'extension de la notion d'**entreprises françaises** (décret n° 2023-1293 du 28 décembre 2023) : sont désormais éligibles les investissements portant acquisition du contrôle d'une succursale française d'une société de droit étranger ;
 - l'accroissement des opérations éligibles, avec l'**abaissement du seuil de déclenchement du contrôle** à 10 % de détention des droits de vote dans une société cotée.

- Le renforcement des sanctions (loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi PACTE) :
 - des **sanctions financières** élevées (soit le double du montant de l'investissement irrégulier, soit 10 % du chiffre d'affaires annuel HT de l'entreprise, soit 5 millions d'euros pour les personnes morales ou 1 million d'euros pour les personnes physiques) ;
 - de lourdes **sanctions pénales** (5 ans d'emprisonnement maximum).

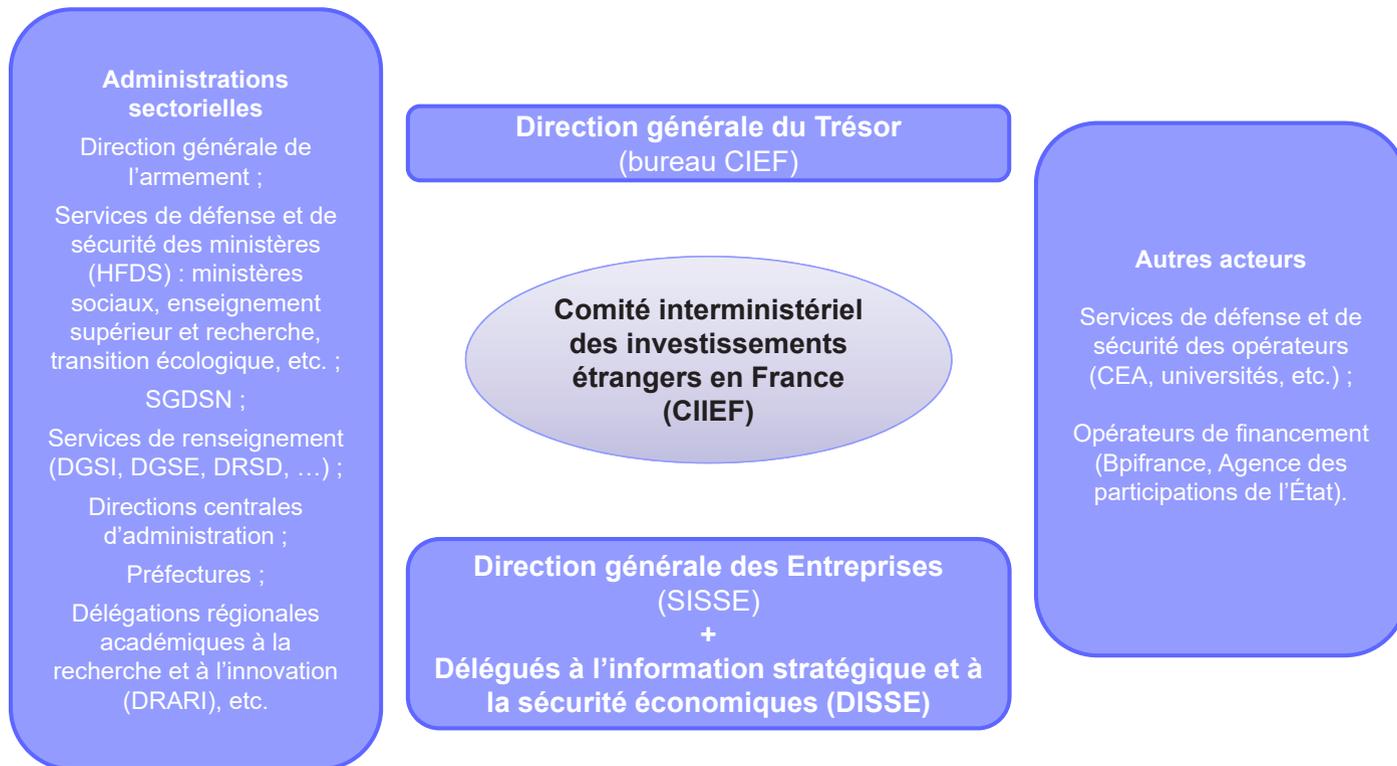


■ L'extension de la liste des secteurs stratégiques (art. R. 151-3 du code monétaire et financier)

Secteur	Année d'ajout
1. Activités relatives aux armes, munitions, poudres et substances explosives destinées à des fins militaires ou aux matériels de guerre	1990
2. Activités relatives aux biens et technologies à double usage	2005
3. Activités exercées par les entités dépositaires du secret de la défense nationale	2005
4. Activités exercées dans le secteur de la sécurité des systèmes d'information	2005
5. Activités exercées au profit du ministère de la défense dans les domaines précédents	2005
6. Activités relatives aux moyens et prestations de cryptologie	2005
7. Activités relatives aux dispositifs techniques permettant l'interception des correspondances ou la captation des données informatiques	2005
8. Activités d'évaluation et de certification des systèmes des technologies de l'information	2005
9. Activités relatives aux jeux d'argent (hors casinos)	2005
10. Activités relatives aux moyens destinés à faire face à l'utilisation illicite d'agents pathogènes ou toxiques	2005
11. Activités de traitement, de transmission ou de stockage de données	2018
12. Intégrité, sécurité ou continuité de l'approvisionnement en énergie	2014
13. Intégrité, sécurité ou continuité de l'approvisionnement en eau	2014
14. Intégrité, sécurité ou continuité de l'exploitation des réseaux et des services de transport	2014
15. Intégrité, sécurité ou continuité des opérations spatiales	2018
16. Intégrité, sécurité ou continuité de l'exploitation des réseaux et des services de communications électroniques	2014
17. Exercice des missions de la police nationale, de la gendarmerie nationale, des services de sécurité civile, des établissements pénitentiaires	2018 et 2023
18. Intégrité, sécurité ou continuité d'un établissement, d'une installation ou d'un ouvrage d'importance vitale	2014
19. Protection de la santé publique	2014
20. Production, transformation ou distribution de produits agricoles qui contribuent aux objectifs de sécurité alimentaire	2019
21. Edition, impression ou distribution de publications de presse d'information politique et générale	2019
22. Intégrité, sécurité ou continuité de l'extraction, de la transformation et du recyclage de matières premières critiques	2023
23. Activités de R&D portant sur des technologies critiques	2018
24. Activités de R&D portant sur des biens et technologies à double usage	2018



b. Le renforcement de la procédure administrative, avec la constante progression d'une logique interministérielle placée sous le pilotage du bureau du contrôle des investissements étrangers en France (CIEF)





PARTIE II : DE NETTES AMÉLIORATIONS DU CONTRÔLE IEF SONT NÉCESSAIRES, DANS UNE LOGIQUE DE SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE, DE TRANSPARENCE ET DE SOUVERAINETÉ

Un ensemble critique de cessions stratégiques

- 2000 : entrée au capital de Gemplus (spécialiste mondial de la fabrication de cartes à puce) du fonds américain Texas Pacific Group ;
- 2006 : rachat d'Arcelor par le groupe indien Mittal Steel ;
- 2015 : vente des turbines d'Alstom à General Electric ;
- 2016 : vente d'Alcatel-Lucent (expert de la fabrication des câbles sous-marins) à Nokia ;
- 2017 : vente de Morpho (filiale de Safran) à Oberthur Technologies, détenue par le fonds américain Advent International ;
- 2017 : vente de Technip (société spécialisée dans l'ingénierie pétrolière) à l'américain FMC Technologies ;
- 2018 : vente de HGH (spécialiste de la technologie infrarouge) au fonds américain Carlyle ;
- 2018 : vente de Manurhin (fabricant de munitions) au groupe Emirates Defence Industries Company à la suite d'un redressement judiciaire ;
- 2019 : vente de Latécoère au fonds américain Searchlight Capital ;
- 2023 : vente d'Exxelia (fabricant de sous-systèmes de précision utilisés dans l'aviation et la défense) au groupe américain Heico.



1. Améliorer la portée du contrôle des investissements étrangers en France (IEF) : renforcement des pouvoirs de l'État, extension des critères d'éligibilité, élargissement de la liste des secteurs stratégiques

■ Renforcer les pouvoirs d'intervention de l'État :

- Accorder à l'État la possibilité d'**intervenir a posteriori** de la réalisation d'une opération dans un secteur stratégique, dès lors que le justifient les enjeux de la sécurité nationale ;
- Intégrer les **investissements de création** aux opérations éligibles ;
- Renforcer la **liste des secteurs** stratégiques ;
- Renforcer le **suivi des conditions** imposées aux investisseurs.

En 2023, **47 %** des projets d'IDE recensés consistaient en des **créations d'établissements**, selon Business France.

La nécessaire actualisation de la liste des secteurs stratégiques (art. R. 151-3 du code monétaire et financier)

- Activités de plateformes numériques, de réseaux sociaux et de centres de données ;
- Activités bancaires et financières au sens large ;
- Activités culturelles (autres que les médias d'information générale) ;
- Investissements immobiliers sous certaines conditions ;
- Nouvelles technologies et intelligence artificielle.



2. Mettre en place un véritable contrôle parlementaire sur le mécanisme de filtrage des investissements étrangers : création d'une délégation à la sécurité économique et suppression des freins existants à une supervision parlementaire

Une supervision parlementaire trop faible sur le contrôle IEF (article L. 151-7 du code monétaire et financier)

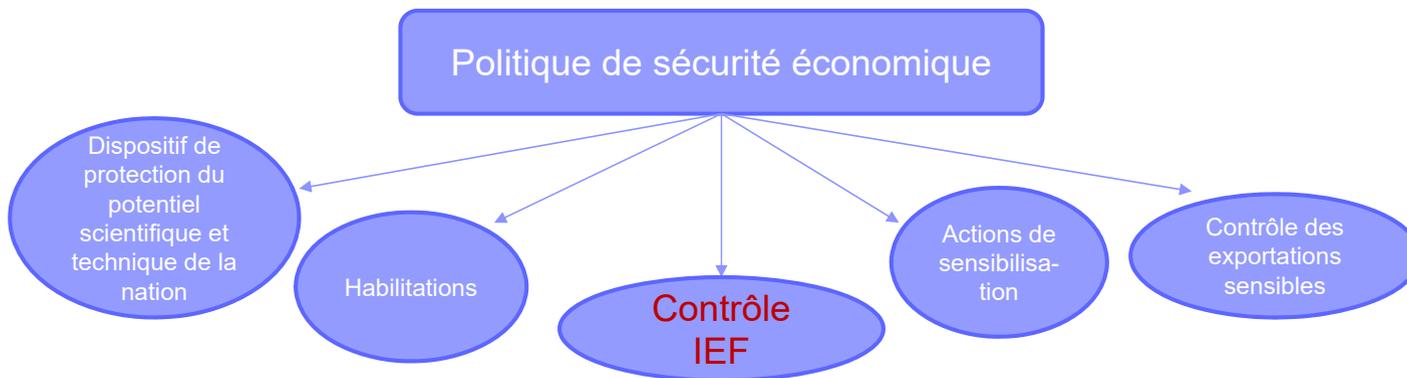
- Des pouvoirs d'information limités *intuitu personae* ;
- Des pouvoirs d'enquête restreints aux seules opérations ne pouvant plus faire l'objet de décisions du ministre de l'économie ;
- Des informations très réduites, qui ne permettent pas d'engager un véritable contrôle sur le filtrage des IEF.

■ Créer les conditions d'un véritable contrôle parlementaire sur le filtrage des investissements directs étrangers :

- Créer **une délégation parlementaire à la sécurité économique**, commune aux deux assemblées et compétente pour exercer un contrôle de l'action du gouvernement en matière de filtrage des investissements directs étrangers ;
- Supprimer **les obstacles juridiques** restreignant aujourd'hui l'effectivité du contrôle parlementaire.



3. Renforcer la cohérence externe du contrôle IEF dans une optique de sécurité globale : pour l'émergence d'un réflexe sécuritaire



■ Insérer le contrôle IEF dans une perspective de sécurité économique globale :

- Concevoir une doctrine nationale d'intelligence économique ;
- Renforcer la visibilité de la procédure d'examen préalable ;
- Soutenir la mise en place d'un contrôle des investissements sortants.



4. Soutenir le développement d'offres de reprise françaises, en complément du contrôle réalisé par les services de l'État



AGENCE DES
PARTICIPATIONS
DE L'ÉTAT

TIKEHAU
CAPITAL



FONDS
INNOVATION
DÉFENSE



- **Pour un réarmement financier, en contrepoint du filtrage des IEF :**
 - Soutenir la complémentarité des opérateurs financiers publics ;
 - Renforcer l'intégration de l'Agence des participations de l'État (APE) au contrôle IEF ;
 - Favoriser le développement d'un écosystème d'offres financières de reprise des entreprises stratégiques.