Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques

Évaluation du contrôle des investissements étrangers en France

MM. François Jolivet et Hervé de Lépinau, rapporteurs

À une époque marquée par l'intensification massive des tensions géopolitiques et de la concurrence internationale, le contrôle des investissements directs étrangers dans les secteurs stratégiques revêt une importance vitale pour la garantie de notre sécurité économique. Ce mécanisme, dit « contrôle IEF », pour « investissements étrangers en France », a pour objectif d'empêcher que des activités, des entreprises ou des technologies sensibles ne soient captées par des entités étrangères, au service de stratégies d'influence concurrentes.

Ce rapport rend compte des caractéristiques essentielles du filtrage des investissements directs étrangers en France ainsi que de ses limites et prend position en faveur d'une réforme de ce dispositif en proposant une vingtaine de pistes d'amélioration.

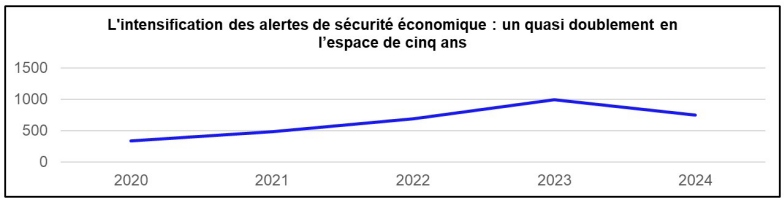
AVEC LE CONTRÔLE IEF, LA FRANCE A AMÉLIORÉ SA PRISE EN COMPTE DES MENACES LIÉES AUX INVESTISSEMENTS DIRECTS ÉTRANGERS

Le contrôle des investissements étrangers en France repose sur un mécanisme d'autorisation préalable de certaines transactions internationales intervenant dans des secteurs de notre économie jugés stratégiques. Il répond à trois objectifs : préserver les intérêts fondamentaux de la nation, défendre l'autonomie stratégique de la France, soutenir la résilience des chaînes de valeur.

Ce contrôle renvoie à trois procédures distinctes, administrées par le bureau du contrôle des investissements étrangers en France (CIEF), au sein de la DG Trésor : les demandes d'autorisation d'investissement ; les demandes d'examen préalable d'une activité ; les notifications de franchissement du seuil de détention de 10 % des droits de vote dans une société cotée par un investisseur non-européen.

À l'issue d'une procédure d'examen, le ministre chargé de l'économie émet soit une décision d'inéligibilité, soit une décision d'autorisation simple, une décision d'autorisation assortie de conditions, ou bien une décision de refus.

Une constante accélération des risques liés aux investissements directs étrangers



Source : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques d'après les données du CIEF.

750 alertes de sécurité économique ont été traitées par le service de l'information stratégique et de la sécurité économiques (SISSE) en 2024, contre 340 en 2020.

Les menaces capitalistiques, relatives aux prises de contrôle d'actifs stratégiques par des acteurs étrangers, se diversifient. Ainsi la Chine, qui a diversifié ses stratégies d'influence dans le secteur de la santé : pratiques commerciales agressives, acquisition de compétences stratégiques, politiques de soutien à l'innovation en Chine, mise en œuvre de législations à portée extraterritoriale.

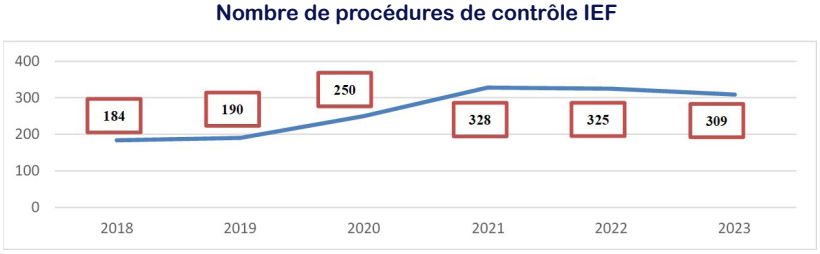
En conséquence, les risques liés aux investissements directs étrangers connaissent également une diversification accrue : atteinte aux éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la nation (transfert de technologies, perte d'actifs stratégiques, arrêt ou délocalisation des activités 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.

Les menaces se concentrent sur les secteurs stratégiques, qui sont particulièrement vulnérables en raison de leurs besoins de financement. Cette situation est prégnante dans le secteur de la base industrielle et technologique de défense.

Si la France, en 2024, reste le premier pays d'accueil des investissements internationaux en Europe, le nombre de projets d'implantation en France a cependant diminué de 14 % depuis un an, signe de l'instabilité du contexte économique mondial.

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

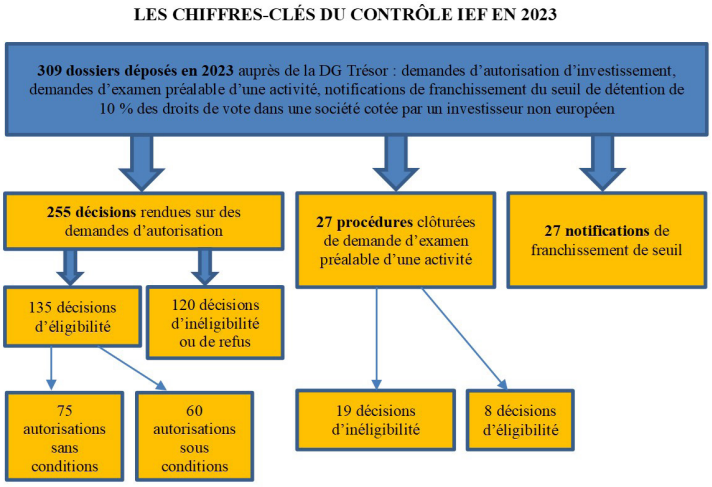
Une intensification des investissements directs étrangers contrôlés dans les secteurs stratégiques



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE
Liberté
Égalité
Fraternité

Le contrôle IEF est aujourd'hui marqué par une augmentation notable du nombre de procédures. Néanmoins, aucune information n'est communiquée sur l'évolution de long terme des demandes d'autorisation ni sur le nombre de refus.

D'après le rapport annuel 2024 consacré au contrôle IEF, sur les 255 décisions rendues en 2023 sur des demandes d'autorisation, 135 projets d'investissement ont été déclarés éligibles au filtrage. Ces 135 dossiers ont donné lieu à 75 autorisations sans conditions et à 60 autorisations sous conditions.



Source : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, d'après les données du rapport annuel 2024 sur le contrôle des investissements étrangers en France, direction générale du Trésor.

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

Un investisseur étranger doit déclarer un projet d'opération au bureau du contrôle IEF (direction générale du Trésor) dès lors que l'opération envisagée répond à plusieurs critères : présence d'un investisseur étranger à l'origine de l'opération, et d'une société de droit français ou d'une filiale française d'une société étrangère en tant que cible du projet ; l'existence d'une opération d'investissement, juridiquement 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 (10 % pour les sociétés cotées), exercice par l'entité-cible d'une ou plusieurs activités stratégiques, dont la liste est déterminée par le code monétaire et financier.

Ces critères ont été étendus pour améliorer la portée du contrôle : extension de l'éligibilité financière, élargissement de la liste des secteurs stratégiques, durcissement des sanctions à la disposition du ministre.

Ainsi, plusieurs décrets ont étendu la notion de secteur stratégique :

- en 2005, la liste a été élargie à 11 champs d'activité stratégiques, parmi lesquels les activités relatives aux biens et technologies à double usage, à la sécurité des systèmes d'information ou les activités relatives aux jeux d'argent ;
- en 2014, six nouvelles activités aux domaines stratégiques : l'approvisionnement en énergie et en eau, l'exploitation des réseaux et des services de transports et de communications électroniques, des ouvrages d'importance vitale, et la protection de la santé publique ont été ajoutées ;
- en 2018 et en 2019, les activités relatives à l'intégrité, la sécurité et la continuité des opérations spatiales et de l'exploitation des systèmes électroniques et informatiques spécifiques nécessaires pour l'exercice des missions de la police nationale, de la gendarmerie nationale, des services de sécurité civile et de la douane ont notamment été ajoutées ;

♦ en 2023, les activités visant à garantir l'intégrité, la sécurité ou la continuité de l'extraction, de la transformation et du recyclage des matières premières critiques et les activités de sécurité des établissements pénitentiaires ont été ajoutées.

De plus, la procédure administrative d'instruction a connu de nettes améliorations. Elle fait aujourd'hui intervenir de nombreuses administrations au sein du comité interministériel des investissements étrangers en France (CIIEF) :

♦ d'une part, la proportion croissante des saisines effectuées par la DG Trésor auprès des services ministériels au regard du nombre de dossiers déposés auprès du CIEF et la régulière concordance entre les avis de ces administrations et la décision ministérielle finale permettent de conclure à la qualité de la démarche interministérielle d'instruction des demandes ;

♦ d'autre part, depuis 2019, le service de l'information stratégique et de la sécurité économiques (SISSE) organise une coordination, en lien avec les départements ministériels concernés, du suivi des engagements imposés aux investisseurs au titre de la procédure IEF. Constatant des lacunes en termes de contrôle du respect des conditions, le SISSE a mis en place en 2023 un dispositif interministériel de suivi des engagements, qu'il a déployé à large échelle. Dans la pratique, le dispositif repose sur, d'une part, des contrôles documentaires annuels (analyse des rapports annuels fournis par les investisseurs), et, d'autre part, des contrôles sur place. Dans ce second cas de figure, l'objectif du SISSE est de contrôler l'intégralité des lettres d'engagement sur une base glissante de 5 ans, dans un contexte marqué par une forte augmentation du nombre d'autorisations sous conditions (+ 65 % en 2024 par rapport à 2023), le vivier des entreprises actuellement soumises à de pareilles conditions s'élevant approximativement à un demi-millier.

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 : renforcement des pouvoirs de l'État, extension des critères d'éligibilité, élargissement de la liste des secteurs stratégiques

Dans un premier temps, les pouvoirs d'intervention de l'État pourraient être significativement élargis :

♦ **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.

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

Il est essentiel de créer un organe parlementaire de contrôle sur le dispositif IEF, qui pourrait prendre la forme d'une délégation parlementaire à la sécurité économique commune aux deux assemblées.

D'autre part, il importe de supprimer les obstacles juridiques qui freinent aujourd'hui le contrôle. Plusieurs modifications pourraient être en ce sens apportées à l'article L. 151-7 du code monétaire et financier :

♦ **en supprimant la disposition limitant le droit de regard et d'enquête** des parlementaires aux seuls dossiers passés ;

♦ **en donnant au Parlement les moyens d'une information véritable et complète,** c'est-à-dire en améliorant la qualité et la quantité des informations qui seront transmises aux futurs membres de la délégation à la sécurité économique ;

♦ **en permettant à la délégation d'engager une communication institutionnelle** et d'inscrire à l'ordre du jour de la semaine de contrôle d'une des deux assemblées un débat public portant sur un investissement éligible au contrôle IEF, dès lors qu'il comporte des enjeux particuliers en termes de souveraineté.

3. Renforcer la cohérence externe du contrôle IEF dans une optique de sécurité globale : élaborer une réelle doctrine du filtrage et favoriser la complémentarité avec les autres outils de sécurité économique

♦ **Concevoir une doctrine nationale d'intelligence économique.** Certains secteurs n'ont pas conscience du caractère stratégique de leurs activités. De plus, aucune doctrine formalisée ne définit la portée et les objectifs de l'action de l'État en matière de filtrage des investissements directs étrangers ni de stratégie nationale d'intelligence économique validée au niveau interministériel. Le rapport propose donc de formaliser une stratégie nationale d'intelligence économique par voie d'instruction interministérielle, pilotée par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) et dotée d'un volet consacré à la doctrine de l'instruction des dossiers IEF.

♦ **Renforcer la visibilité de la procédure d'examen préalable.** Ce second volet du contrôle IEF reste peu connu des entreprises françaises comme des investisseurs étrangers. Il importerait donc d' inciter les investisseurs potentiels à y recourir, ce qui permettrait ainsi d'intégrer la préoccupation sécuritaire plus en amont dans les stratégies de vente et d'investissement.

♦ **Soutenir la mise en place d'un contrôle des investissements sortants,** qui constituerait le corollaire offensif de la procédure de filtrage des IDE. Les investissements sortants sont également susceptibles de présenter des risques critiques pour l'économie. Or, un tel contrôle n'existe ni en France, ni à l'échelle communautaire, au contraire de la Chine et des États-Unis. Un pareil dispositif, ciblé sur les secteurs stratégiques, permettrait de limiter le risque de transfert de technologies sensibles et la perte de savoir-faire, tout en réduisant l'érosion des avantages compétitifs et la portée des dépendances stratégiques de la France.

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

Afin d'améliorer la coordination et la complémentarité entre les différents acteurs, publics ou privés, il est indispensable :

♦ **d'aviver la complémentarité** entre les différents opérateurs financiers publics (Agence des participations de l'État et Bpifrance), pour financer des entreprises de secteurs stratégiques ;

♦ **de renforcer les capacités d'intervention** de l' APE pour maintenir sous pavillon français des entreprises emblématiques de notre souveraineté. Pour cela, il importe d' affecter les dividendes des entreprises publiques au compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État », alors que ceux-ci sont aujourd'hui seulement versés au budget général ;

♦ **de favoriser le développement d'un écosystème de fonds d'investissement** afin d'éviter que des technologies critiques ne soient captées par des investisseurs étrangers malintentionnés. Les rapporteurs recommandent donc de soutenir le développement d'acteurs privés français solides dans les différentes filières tout en leur donnant les moyens de lever des financements nécessaires aux acquisitions. La mise en place de nouveaux fonds à destination des particuliers et des entreprises résidant fiscalement en France constitue, à l'image du fonds « Bpifrance Défense », une démarche utile et salutaire.

Lire l'intégralité du rapport sur le site de l'Assemblée nationale :

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/organes/delegations-comites-offices/cec