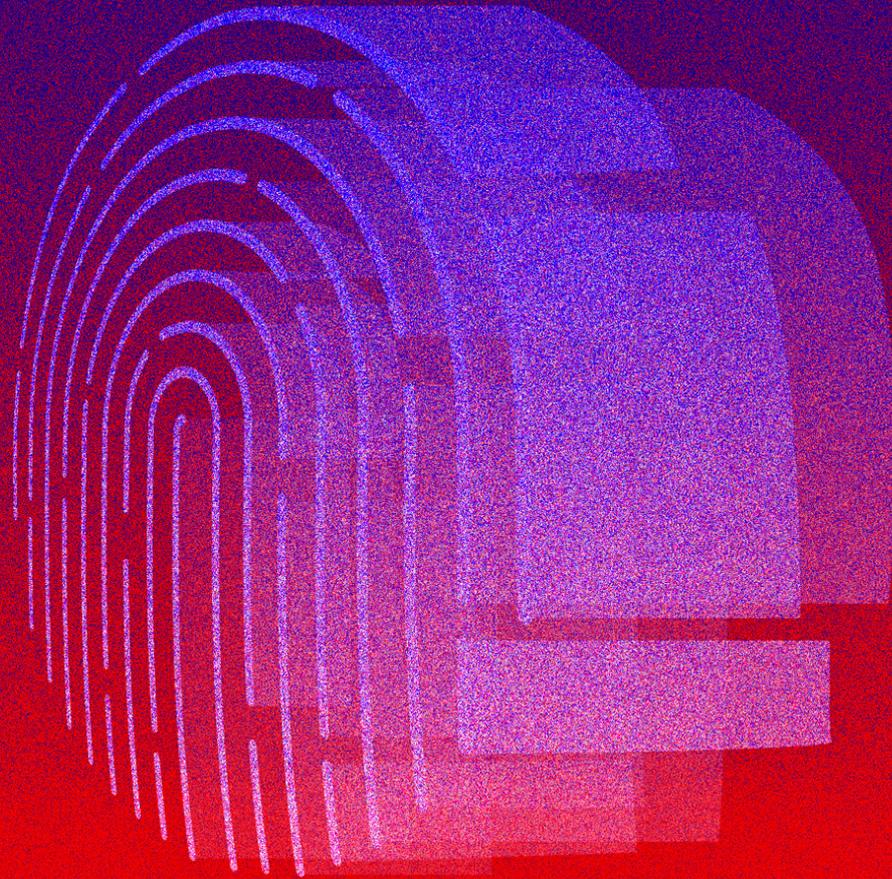




MINISTÈRE  
DE L'ÉCONOMIE,  
DES FINANCES  
ET DE LA SOUVERAINETÉ  
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Direction générale  
du Trésor



# Contrôle des Investissements Etrangers en France

Rapport annuel 2023

“

*Dans un contexte de tensions internationales accrues et de compétition exacerbée entre les économies, le renforcement de la protection des technologies et des entreprises clefs pour la sécurité économique du pays apparaît comme une priorité.*

”



## Le mot du Ministre

La France est une économie ouverte et dynamique, pleinement intégrée dans les flux d'investissements mondiaux. Chaque année, des investisseurs étrangers font le choix du territoire français, contribuant à la création d'emplois, à l'innovation et à la croissance de nos entreprises. Dans ce contexte, le gouvernement porte une attention particulière à la protection des intérêts fondamentaux de notre pays. De nombreuses opérations d'investissement étranger sont soumises à mon approbation en raison de leur sensibilité pour la défense nationale, la sécurité et l'ordre publics.

**Bruno Le Maire**  
Ministre de  
l'économie, des  
finances et de  
la souveraineté  
industrielle et  
numérique

L'année 2022 a été marquée par des bouleversements d'ordre géopolitique, économique et climatique. La crise sanitaire avait déjà mis en évidence la nécessité de renforcer la résilience de nos chaînes de valeur et de garantir notre souveraineté dans les domaines industriels et technologiques. Dans un contexte de tensions internationales accrues et de compétition exacerbée entre les économies, le renforcement de la protection des technologies et des entreprises clefs pour la sécurité économique du pays apparaît comme une priorité.

Le contrôle des investissements étrangers participe de cette protection et c'est pourquoi je n'ai cessé de le renforcer depuis la loi PACTE en 2019, qui a abaissé des seuils de déclenchement du contrôle, étendu les motifs de refus d'un investissement et renforcé les pouvoirs de sanction. Dès le début de la crise sanitaire, j'ai pris en compte la nécessité de protéger davantage les sociétés françaises cotées de prises de participations opportunistes non-européennes en abaissant le seuil déclenchant le contrôle IEF de 25 % à 10 % des droits de vote.

Le contrôle a été étendu ces dernières années à plusieurs technologies vitales pour l'industrie du XXIème siècle, telles que le stockage des énergies renouvelables, les biotechnologies, l'intelligence artificielle et les semi-conducteurs. La direction générale du Trésor a un rôle central dans la sauvegarde des secteurs stratégiques pour notre économie, tels que la défense, les transports, l'énergie, la santé publique et l'agroalimentaire. Et le gouvernement reste pleinement mobilisé pour continuer à protéger les intérêts de la nation française.

“

*La direction générale du Trésor s'attache à mettre en œuvre la politique de contrôle des investissements étrangers en France de façon proportionnée, transparente et prévisible.* ”



## Le mot du directeur général

La direction générale du Trésor a, cette année encore, été au cœur de la politique du gouvernement pour protéger les intérêts de la Nation. Cette deuxième édition du rapport d'activités sur le contrôle des investissements étrangers en France témoigne d'une activité soutenue en la matière : ainsi, la direction générale du Trésor a reçu 325 dossiers au titre de ce contrôle en 2022, un nombre stable par rapport à 2021.

**Emmanuel Moulin**  
Directeur général  
du Trésor

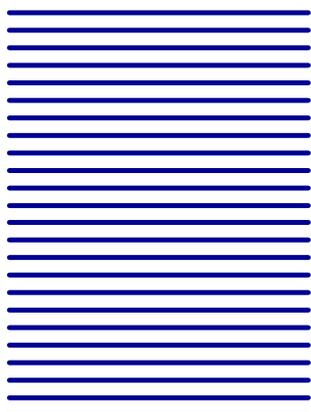
En 2022, 131 opérations d'investissements étrangers dans des entités françaises sensibles ont été autorisées par le Ministre, et 70 autorisations ont été assorties de conditions pour préserver les intérêts nationaux. Ces chiffres témoignent de notre vigilance constante pour préserver la liberté d'investissement tout en assurant la protection de l'ordre public, la sécurité publique et les intérêts de la défense nationale.

La direction générale du Trésor s'attache à mettre en œuvre la politique de contrôle des investissements étrangers en France de façon proportionnée, transparente et prévisible. Elle a ainsi publié les premières lignes directrices relatives au contrôle IEF en septembre 2022 pour préciser les dispositions juridiques sur le contrôle IEF et renforcer la sécurité juridique des opérations menées par les investisseurs étrangers.

Le contrôle des investissements étrangers en France implique également un grand nombre d'acteurs au sein de l'État. Sous la coordination de la direction générale du Trésor, les ministères sectoriels réunis au sein du comité interministériel des investissements étrangers en France (CIIEF) font preuve d'une implication sans faille pour contribuer à l'efficacité, l'agilité et la souplesse de la procédure.

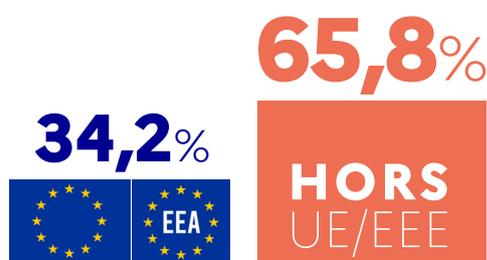
Au niveau européen, la direction générale du Trésor a participé de manière active au mécanisme de coopération avec les États membres et la Commission sur le filtrage des investissements étrangers dans l'Union européenne. Cette année, la France a fait une nouvelle fois partie des pays européens les plus actifs dans cette coopération et affirme son rôle moteur au sein de l'Union européenne sur les sujets de filtrage des investissements étrangers.

# Les chiffres clés du contrôle IEF en 2022



**325** Dossiers déposés  
stable par rapport à 2021

## ORIGINE DES INVESTISSEURS ULTIMES EN 2022



## INVESTISSEMENTS AUTORISÉS AU TITRE DU CONTRÔLE IEF EN 2022

**131** opérations éligibles au contrôle IEF dont **70** autorisations sous conditions

## RÉPARTITION SECTORIELLE DES AUTORISATIONS



**23,7%**  
activités sensibles par nature



**51,9%**  
infrastructures, biens ou services essentiels



**24,4%**  
Mixte

## Un nombre de dossiers soumis au contrôle stable en 2022

Cette année encore, le recours au dispositif de contrôle des investissements étrangers en France (IEF) a été particulièrement important, avec un nombre de dossiers soumis en application de la réglementation du contrôle des investissements étrangers en France équivalent à celui de 2021.

**325 dossiers relatifs à des investissements étrangers ont ainsi été instruits par la direction générale du Trésor en 2022, contre 328 en 2021.** Cela regroupe les dossiers déposés entre le 1<sup>er</sup> janvier 2022 et le 31 décembre 2022, sous la forme de demandes d'autorisation d'investissement déposées par un investisseur étranger et de demandes d'examen préalable des activités d'une entreprise française, qui peuvent être déposées soit par un investisseur étranger, soit par l'entreprise française concernée. Les demandes d'autorisation d'investissement, lorsqu'elles ne sont pas retirées, peuvent, à l'issue de l'instruction, être considérées comme inéligibles au contrôle IEF, ou faire l'objet d'une décision (autorisation simple ou assortie de conditions, ou refus) lorsqu'elles sont éligibles.

**En 2022, 131 investissements étrangers ont été autorisés au titre du contrôle IEF,** et portaient donc sur une activité en France participant, même à titre occasionnel, à l'exercice de l'autorité publique ou susceptible de porter atteinte à l'ordre public, à la sécurité publique ou aux intérêts de la défense nationale. Parmi ces décisions d'autorisation d'investissement, 53 % ont été assorties de conditions de nature à préserver ces intérêts lorsque cela était nécessaire. Cette proportion est restée stable, puisqu'en 2021, 54% des investissements autorisés ont été assortis de conditions.



De plus, **42 demandes d'examen préalable d'une activité française ont été clôturées par la direction générale du Trésor en 2022.** La procédure de demande d'examen préalable permet à l'investisseur étranger ou à l'entité française cible d'un investissement de saisir la direction générale du Trésor en amont du processus qui mène à l'investissement afin d'identifier si l'activité de l'entité française relève ou non du champ d'application du contrôle IEF. Elle permet ainsi d'augmenter la prévisibilité de l'applicabilité du contrôle IEF pour les parties prenantes, à la fois pour la société-cible qui pourra intégrer cet élément lors de sa recherche d'investisseurs, et pour les investisseurs qui pourront prendre en compte l'application de la procédure de contrôle IEF dans la documentation contractuelle de l'investissement.

**En 2022, 81 % des instructions de demande d'examen préalable ont conclu à l'inéligibilité des activités au contrôle IEF.** Dans ces cas-là, un investissement étranger dans l'entreprise française réalisant ces activités n'aura pas à être préalablement autorisé par le ministre chargé de l'économie. Cette procédure permet donc de sécuriser les opérations pour les parties prenantes, qui peuvent anticiper la nécessité d'obtenir l'autorisation du Ministre au titre du contrôle IEF préalablement à la réalisation de l'opération.

# 81 % Avis d'inéligibilité des activités

La majorité des investissements étrangers sensibles concerne cette année encore des infrastructures, biens, et services essentiels dans le domaine civil

Les investissements étrangers soumis au contrôle IEF peuvent se classer en trois catégories, selon la nature des activités de la cible française de l'investissement.

1. Alinéa I. de l'article R. 151-3 du CMF

2. Alinéa III de l'article R. 151-3 CMF

3. Alinéa II. de l'article R. 151-3 du CMF

4. Alinéa III. de l'article R. 151-3 du CMF

Il y a tout d'abord les investissements dans des **activités sensibles par nature**<sup>1</sup>, qui relèvent principalement – mais pas uniquement – des secteurs de la défense et de la sécurité, telles que les activités relatives aux armes, munitions, poudres et substances explosives destinées à des fins militaires ou aux matériels de guerre, les biens et technologies à double usage, les prestations de cryptologie, ou bien les investissements dans les activités de recherche et développement qui leur sont liés et qui portent sur certaines technologies critiques ou sur des biens et technologies à double usage<sup>2</sup> lorsque ces activités de R&D sont mises en œuvre dans les secteurs précités. **23,7 %** des investissements autorisés en 2022 relèvent de cette catégorie, proportion qui a presque doublé par rapport à 2021 (13,7 %).

Il y a également les investissements dans des **infrastructures, biens ou services essentiels**<sup>3</sup> pour garantir notamment – sans être exhaustif – l'intégrité, la sécurité ou la continuité de l'approvisionnement en énergie et en eau, de l'exploitation des réseaux et des services de transport, la protection de la santé publique, ou encore la sécurité alimentaire, et les investissements dans les activités de recherche et développement qui leur sont liés et qui portent sur certaines technologies critiques ou sur des biens et technologies à double usage<sup>4</sup> lorsque ces activités de R&D sont mises en œuvre dans les secteurs précités. En 2022, **51,9 %** des investissements autorisés relevaient de ce secteur. La part de cette catégorie dans le nombre total d'investissements étrangers autorisés diminue légèrement par rapport à 2021 où elle s'établissait à 56,9 %.

Enfin, une troisième catégorie regroupe les investissements étrangers qui relèvent des deux secteurs à la fois. C'est par exemple le cas d'entreprises françaises qui fabriqueraient des pièces aéronautiques à destination de l'aviation civile mais aussi militaire. Ces investissements sont alors qualifiés ici de « mixtes ». Ils représentaient **24,4 %** des investissements contrôlés en 2022 contre 29,4 % en 2020.

## RÉPARTITION SECTORIELLE DES AUTORISATIONS



**23,7 %**  
activités sensibles  
par nature



**51,9 %**  
infrastructures, biens  
ou services essentiels



**24,4 %**  
Mixte

# FOCUS

Le secteur de la défense, secteur historique du contrôle IEF, fait l'objet d'une attention soutenue des services de l'Etat

Le secteur de la défense constitue le périmètre historique du contrôle IEF. Lorsqu'est proclamé, en 1966, le principe de la liberté des relations financières entre la France et l'étranger, la loi prévoit immédiatement des restrictions à la liberté d'investissement afin d'assurer une protection effective des secteurs stratégiques de l'économie nationale, dont fait naturellement partie la défense nationale<sup>5</sup>. Les investissements étrangers dans ces secteurs étaient alors soumis à déclaration auprès du ministre chargé de l'économie.

En 1980, la procédure de déclaration préalable des opérations, assortie d'une faculté pour le ministre chargé de l'économie de solliciter leur ajournement, qui était supprimée pour les investisseurs communautaires, fut maintenue pour les investissements réalisés dans des activités de production ou de commerce d'armes, de munitions et de matériels de guerre<sup>6</sup>. Dans les années 1990, ces mêmes investissements, quelle que soit l'origine de l'investisseur, ont été soumis à une procédure d'autorisation préalable alors que, dans le même temps, le régime de contrôle des investissements étrangers faisait l'objet d'un assouplissement pour les investisseurs communautaires et les investissements dans les petites entreprises<sup>7</sup>. En 1996, les pouvoirs d'injonction et de sanction du ministre chargé de l'économie en cas de non-respect de cette procédure d'autorisation préalable ont été renforcés<sup>8</sup>.

A partir de 2003, la loi précise in extenso que sont soumis aux pouvoirs de contrôle du ministre chargé de l'économie les investissements étrangers de nature à porter atteinte à la « défense nationale »<sup>9</sup>.

Aujourd'hui, l'article R. 151-3 du code monétaire et financier comporte la liste des activités soumises à autorisation préalable dans le secteur de la défense, c'est-à-dire celles qui sont considérées comme « de nature à porter atteinte aux intérêts de la défense nationale »<sup>10</sup> et les activités « de recherche, de production ou de commercialisation d'armes, de munitions, de poudres et substances explosives ». Pour ces activités, l'éligibilité est dite « par nature », c'est-à-dire qu'il n'est pas nécessaire de démontrer leur caractère essentiel pour que les investissements les concernant relèvent de la procédure de contrôle des investissements.

---

5. Art. 4 du décret n°67-78 du 27 janvier 1967 fixant les modalités d'application de la loi n°66-1008 du 28 décembre 1966 relative aux relations financières avec l'étranger

6. Décret n°80-617 du 4 août 1980 modifiant le décret n° 67-78 du 27 janvier 1967 fixant les modalités d'application de la loi n° 66-1008 du 28 décembre 1966 relative aux relations financières avec l'étranger, modifié par le décret n° 69-264 du 21 mars 1969 et par le décret n° 71-143 du 22 février 1971

7. Qu'il s'agisse de l'exemption de la procédure de déclaration administrative pour les opérations d'investissement réalisées par les investisseurs de la CEE, en vertu de l'art. 11 du décret n° 89-938 du 29 décembre 1989 réglementant les relations financières avec l'étranger, dans sa rédaction résultant du décret n° 90-58 du 15 janvier 1990, ou de l'exemption de déclaration administrative pour les opérations d'investissement dans des entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur à un seuil, en vertu de l'art. 11 ter du décret n° 89-938 du 29 décembre 1989, dans sa rédaction résultant du décret n° 92-134 du 11 février 1992.

8. Loi n° 96-109 du 14 février 1996 relative aux relations financières avec l'étranger et décret d'application n° 96117 du 14 février 1996

Depuis 2019, le contrôle porte également, en plus des activités de recherche et de production d'armes, de munitions et de poudres et substances explosives destinées à des fins militaires ou de matériels de guerre ou assimilés, sur les activités de recherche et de développement sur une liste de technologies critiques<sup>11</sup> et sur les biens et technologies à double usage<sup>12</sup>, notamment lorsqu'elles portent sur des moyens destinés à être mis en œuvre dans le domaine des activités participant à la défense nationale.

De manière constante, les investissements étrangers dans le secteur de la défense ont donc fait l'objet d'une attention soutenue des services de l'Etat. L'activité du contrôle des investissements étrangers dans les entreprises en lien avec la défense nationale a été significative en 2022. Ainsi, 42 % des investissements contrôlés en 2022 étaient sensibles au titre d'une activité purement défense, ou d'une activité duale.

Les impératifs de souveraineté en matière de défense ont conduit, dans 76 % des cas, à assortir de conditions les autorisations d'investissement étranger dans des entreprises françaises réalisant des activités sensibles dans le secteur de la défense en 2022. L'activité du contrôle des investissements étrangers dans les entreprises en lien avec la défense nationale a été significative en 2022. Ainsi, 42 % des investissements contrôlés en 2022 étaient sensibles au titre d'une activité purement défense, ou d'une activité duale.

Les impératifs de souveraineté en matière de défense ont conduit, dans 76 % des cas, à assortir de conditions les autorisations d'investissement étranger dans des entreprises françaises réalisant des activités sensibles dans le secteur de la défense en 2022.

PART DES CONDITIONS DANS LES DOSSIERS AUTORISÉS  
AU TITRE DE LA DÉFENSE EN 2022

**76 %** Autorisations  
sous conditions

9. Art. 78 de la loi n° 2003-706 du 1er août 2003 de sécurité financière et décret n°2003-196 du 7 mars 2003

10. Art. L. 1513 du code monétaire et financier

11. Cybersécurité, intelligence artificielle, robotique, fabrication additive, semi-conducteurs, technologies quantiques, stockage d'énergie, biotechnologies, technologies intervenant dans la production d'énergie renouvelable

12. Arrêté du 31 décembre 2019 relatif aux investissements étrangers en France



## Le mot d'Alexandre Lahousse

chef du service des affaires industrielles et de l'intelligence économique (S2IE) à la Direction générale de l'armement

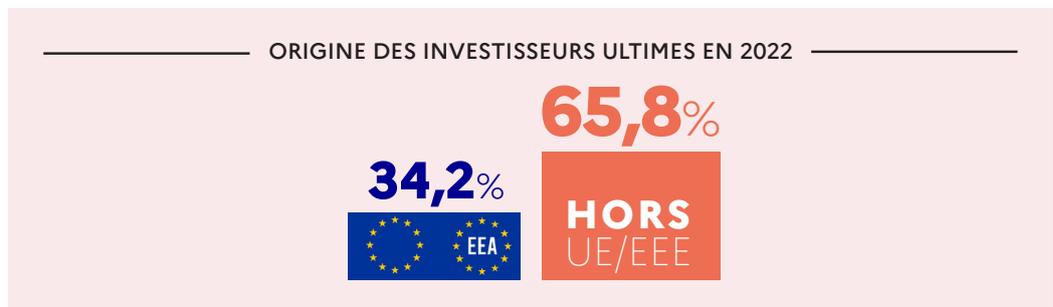
*Une des missions de la DGA, et particulièrement du service que je dirige, est de préserver un outil industriel capable de répondre aux besoins des armées. C'est cette politique industrielle qui est le socle de notre autonomie stratégique dans le domaine de la défense.*

*Le service des affaires industrielles et de l'intelligence économique (S2IE) s'attache au quotidien, avec une organisation renforcée au début de la crise sanitaire et pérennisée depuis, à évaluer les capacités et les fragilités éventuelles des entreprises critiques de la base industrielle et technologique de défense (BITD) pour pouvoir ensuite les orienter, les informer, les aider et les protéger. Dans ce cadre, la DGA participe au processus de contrôle des investissements étrangers en France pour les entreprises ayant une activité de défense. Il s'agit d'un outil de premier plan de la politique industrielle de défense, qui permet de protéger les intérêts de la défense nationale lors de prises de participations étrangères sans pour autant les interdire ou les décourager lorsqu'elles sont utiles pour des acteurs clés de notre écosystème industriel. C'est dans cet esprit que le S2IE travaille, en liaison étroite avec la DG Trésor, à la mise en place de conditions sur lesquelles les investisseurs étrangers doivent s'engager avant de pouvoir réaliser les investissements. Le S2IE assure un suivi des industriels de défense, qui inclut le contrôle du respect des engagements pris par les investisseurs étrangers.*

*Les conséquences du conflit en Ukraine et les transformations nécessaires pour répondre aux exigences de « l'économie de guerre » montrent plus que jamais la nécessité de continuer à disposer d'une BITD nationale robuste et résiliente, et dont les dépendances doivent être consenties et maîtrisées. L'enjeu est de pouvoir disposer de la capacité à équiper nos forces armées et celles de nos alliés dans les conditions d'autonomie stratégique souhaitées par les plus hautes autorités. Il s'agit également d'apporter une contribution au renforcement nécessaire d'une BITD européenne plus autonome et résiliente afin de faire émerger une préférence européenne pour le « Made in EUROPE » dans le domaine de la défense.*

## Les investisseurs ultimes des opérations contrôlées en 2022 sont majoritairement non européens

13. Art. R. 151-1 du CMF : non européen recoupe hors de l'Union européenne et de l'Espace économique européen ; la classification en tant qu'investisseur ultime non européen considère le dernier échelon contrôlant de l'investisseur. Il peut y avoir au sein de la chaîne de contrôle jusqu'à cet investisseur ultime des maillons non européens ; dans le cas où il existe plusieurs investisseurs ultimes (cas d'un co-contrôle), le fait qu'un de ces investisseurs ultimes soit non européen entraîne la classification en investisseur ultime non européen, indépendamment de l'origine des autres investisseurs ultimes.



L'origine des investisseurs ultimes des opérations contrôlées présente une relative stabilité d'année en année, qu'il s'agisse de leur zone géographique (Union européenne / Espace économique européen ou pays tiers) ou de leur pays d'origine.

**En 2022, la plupart des investissements contrôlés – 65,8 % – sont réalisés par des investisseurs contrôlants ultimes non européens<sup>13</sup>.** Les principaux pays de provenance de ces investisseurs ultimes sont, comme en 2021, **le Royaume-Uni, les Etats-Unis et le Canada.**

Au sein de l'Union européenne et de l'Espace économique européen, les investissements ont été principalement réalisés par des investisseurs ultimes situés en **Allemagne, au Luxembourg, et en Italie.**

## Les investissements soumis au contrôle en 2022 sont, comme en 2021, surtout des investissements financiers

14. Les personnes morales sont classées en tant qu'investisseurs financiers et investisseurs industriels



**47,4 % des investisseurs ultimes en 2022 étaient des investisseurs financiers** (contre 49 % en 2021), **39,0 %** étaient des investisseurs industriels (contre 42 % en 2021) et **13,6 %** des personnes physiques (contre 9 % en 2021)<sup>14</sup>.

# Le rôle du Trésor

## dans la mise en œuvre du contrôle IEF

Au sein de la direction générale du Trésor, un bureau est dédié à la politique de contrôle des investissements étrangers en France (IEF).

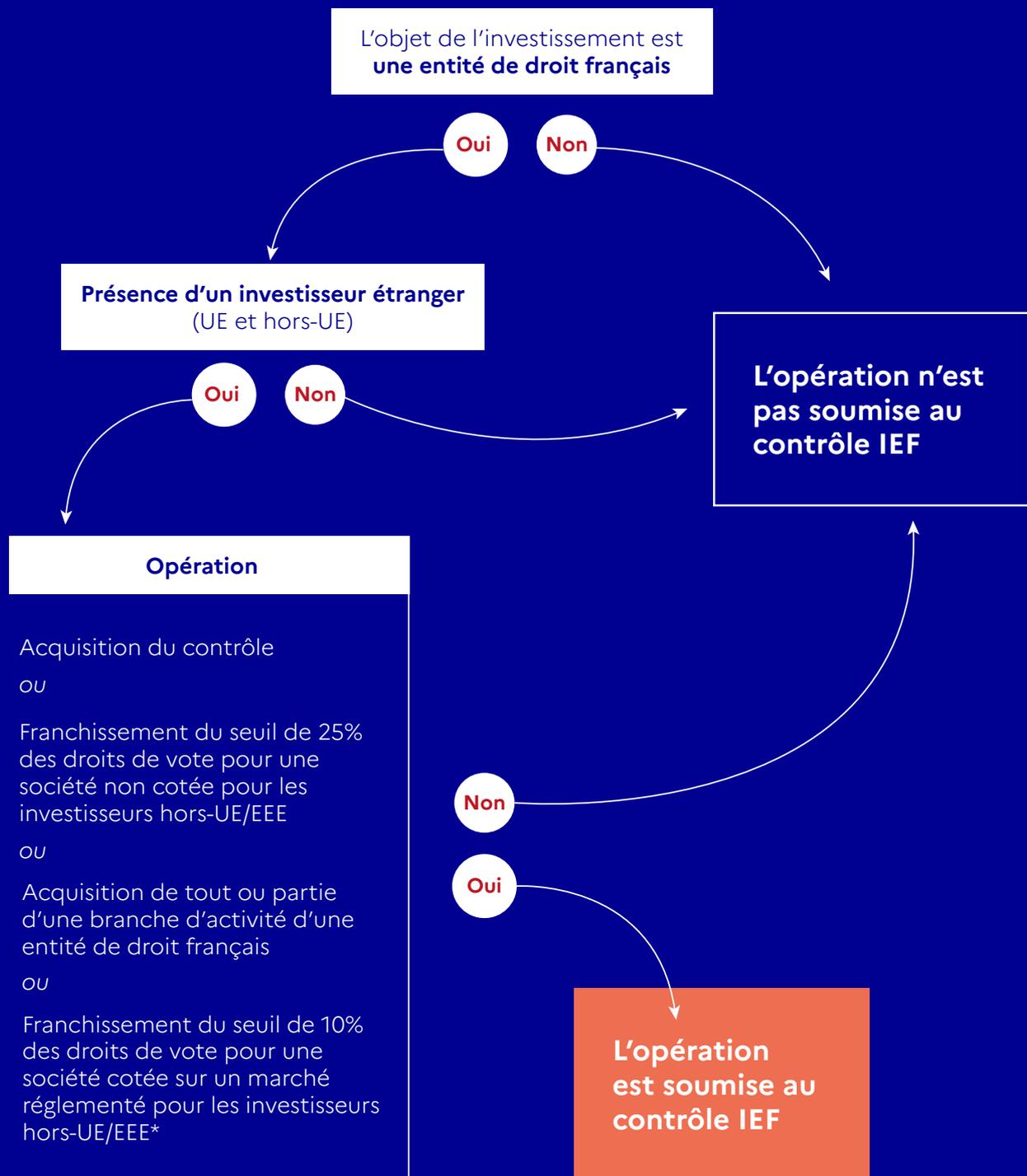
Ce contrôle des investissements étrangers ne peut s'exercer indépendamment d'une bonne compréhension de l'écosystème des entreprises françaises et de leurs besoins financiers. Il s'intègre donc pleinement dans les différentes missions de la direction générale du Trésor.

La direction générale du Trésor élabore le cadre réglementaire et législatif relatif au contrôle IEF et le met en œuvre : elle instruit les demandes relatives à un investissement étranger pour le compte du ministre chargé de l'économie et exerce les pouvoirs de police et de sanction du ministre chargé de l'économie en cas de non-respect de la réglementation.

**La direction générale du Trésor s'appuie, pour l'instruction des demandes déposées au titre du contrôle IEF et le suivi du respect par l'investisseur étranger des conditions assortissant une autorisation, sur le comité interministériel des investissements étrangers en France (CIIEF), dont elle assure le secrétariat général.** Ce comité réunit les agents des ministères et agences de l'Etat les plus concernés par les activités éligibles au contrôle, qui apportent leur expertise pour évaluer la sensibilité de l'activité d'une entreprise française pour la sécurité publique, l'ordre public et les intérêts de la défense nationale. D'autres services de l'Etat peuvent également être mobilisés au cas par cas lors de l'instruction si une expertise spécifique est requise.

**La direction générale du Trésor représente la France dans les enceintes européennes et internationales traitant du contrôle des investissements étrangers.** Elle représente ainsi la France dans les groupes d'experts de la Commission européenne sur les sujets relatifs au filtrage des investissements directs étrangers (IDE) dans l'Union européenne et lors des groupes de travail du Conseil de l'Union européenne sur ces thématiques. Le bureau dédié au contrôle IEF à la direction générale du Trésor est le point de contact français pour la Commission européenne et les autres Etats membres dans le cadre de la coopération européenne sur le filtrage des IDE qui est entré en application depuis le 11 octobre 2020.

# LES CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ AU CONTRÔLE IEF



\*Procédure accélérée : l'investisseur étranger franchissant le seuil de 10% des droits de vote le notifie à la direction générale du Trésor. Le ministre de l'économie dispose alors de 10 jours ouvrés pour décider si l'opération doit être soumise à un examen plus approfondi, sur la base d'une demande d'autorisation complète (voir schéma sur le déroulé de la procédure de contrôle IEF).

# DÉROULÉ DE LA PROCÉDURE DE CONTRÔLE IEF

**Dépôt d'une demande par l'investisseur**  
auprès de la Direction générale du Trésor

PHASE 1  
30 jours ouvrés max.

Analyse de l'investissement par le  
**Comité interministériel des investissements étrangers en France (CIIEF),**  
sur la base des trois critères d'éligibilité au contrôle IEF

L'investissement n'est pas soumis à l'accord préalable du ministre chargé de l'économie

L'investissement est soumis à accord préalable du ministre chargé de l'économie et un examen complémentaire est nécessaire.

L'investissement est soumis à l'accord préalable du ministre chargé de l'économie et l'opération est autorisée sans conditions

PHASE 2  
45 jours ouvrés max.

**Examen complémentaire**  
par le CIIEF



L'opération est autorisée sans conditions par le ministre chargé de l'économie



L'opération est autorisée sous conditions par le ministre afin de préserver les intérêts nationaux.



L'opération est refusée par le ministre, par une décision expresse ou le silence gardé à l'issue du délai de Phase 2.

# DÉROULÉ DE LA PROCÉDURE DE SANCTION IEF

## Constat de manquement

par le Comité interministériel des investissements étrangers en France (CIIEF)

Réalisation d'un investissement **sans autorisation**

**Non-respect des conditions** du Ministre

**Non-exécution** totale ou partielle **d'une injonction** du Ministre

Obtention d'une **autorisation par fraude**

Analyse du constat par la Direction générale du Trésor et **évaluation de la sanction envisagée**



Courrier d'ouverture de la procédure contradictoire

Investisseur

**15 jours calendaires min.**

**Expiration du délai**

laissé à l'investisseur pour répondre

**Pas de réponse** de l'investisseur

**Décision finale** du ministre chargé de l'économie

**Observations de l'investisseur** transmises à la Direction générale du Trésor

Analyse des observations de l'investisseur

**Décision finale** du ministre chargé de l'économie

Les observations génèrent de nouveaux échanges : **la procédure contradictoire se poursuit**

# Contrôle IEF

## Le cadre a été stabilisé et clarifié en 2022

En raison des évolutions du contexte économique, en lien avec la crise énergétique, la mesure d'abaissement temporaire du seuil déclenchant le contrôle IEF dans les sociétés françaises cotées a été prorogée jusqu'au 31 décembre 2023 et le Ministre de l'économie a d'ores et déjà annoncé sa pérennisation.

15. Décret n° 2020-892 du 22 juillet 2020 relatif à l'abaissement temporaire du seuil de contrôle des investissements étrangers dans les sociétés françaises dont les actions sont admises aux négociations sur un marché réglementé

16. Décret n° 2022-1622 du 23 décembre 2022 relatif à l'abaissement temporaire du seuil de contrôle des investissements étrangers dans les sociétés françaises dont les actions sont admises aux négociations sur un marché réglementé

17. Arrêté du 22 juillet 2020 relatif à l'abaissement temporaire du seuil de contrôle des investissements étrangers dans les sociétés françaises dont les actions sont admises aux négociations sur un marché réglementé

Dès le début de la crise sanitaire, l'Etat a pris en compte la nécessité de protéger les sociétés françaises cotées de prises de participations opportunistes non européennes pouvant présenter des menaces pour la sécurité nationale. Dès lors, une mesure temporaire a été adoptée en juillet 2020<sup>15</sup> afin d'abaisser de 25% à 10% des droits de vote le seuil déclenchant le contrôle lorsque des investissements sont réalisés par des investisseurs tiers à l'Union européenne au sein de sociétés cotées. L'objectif de cette mesure est de protéger ces sociétés dont l'actionnariat est par nature dispersé, et dans lesquelles une prise de participation minoritaire peut accorder à l'actionnaire une influence déterminante sur l'entreprise et ses activités sensibles.

**Le contexte économique de la fin 2022, en lien avec la crise énergétique, ne permettant pas d'écarter les risques qui pèsent sur les sociétés françaises cotées, cette mesure exceptionnelle a été prorogée par le Ministre de l'économie jusqu'au 31 décembre 2023<sup>16</sup>.**

Le contrôle IEF pour ce type d'investissement s'exerce selon une procédure accélérée et allégée. Le Ministre dispose alors de 10 jours ouvrés pour décider, sur la base d'un dossier de notification plus succinct qu'un dossier de demande d'autorisation<sup>17</sup>, si l'opération est autorisée (silence du Ministre valant accord et dispense de demande d'autorisation selon la procédure de droit commun) ou si elle doit être soumise à un examen plus approfondi. Si le Ministre s'oppose à la dispense de demande d'autorisation, l'investisseur étranger devra déposer une demande d'autorisation préalable complète selon la procédure de droit commun.

**Le Ministre de l'économie a annoncé lors de ses vœux à la presse, le 5 janvier 2023, que cette mesure de contrôle serait pérennisée.** Les modalités pratiques de cette pérennisation seront précisées dans le courant de l'année 2023.

## L'application du contrôle IEF a été précisée dans des lignes directrices publiées en septembre 2022

**La direction générale du Trésor a publié des lignes directrices relatives au contrôle IEF en septembre 2022.**

Fruit d'une consultation publique menée en mars 2022, la publication de cet outil pédagogique constitue une nouvelle étape dans l'élaboration d'une doctrine administrative du contrôle IEF. Elle s'inscrit dans le prolongement des actions de transparence menées par la direction générale du Trésor et, notamment, la publication d'une foire aux questions en mars 2022. **Une traduction de courtoisie en anglais des lignes directrices sera publiée dans le courant de l'année 2023.**

**Ce document a vocation à accompagner les investisseurs et leurs conseils dans la mise en œuvre de la réglementation** relative aux contrôles des investissements étrangers en France **et à éclairer le public sur le déroulé d'une procédure de contrôle**. Il apporte de la lisibilité et de la prévisibilité à la procédure de contrôle pour l'ensemble des parties prenantes et assure une forme de sécurité juridique au traitement des dossiers déposés au titre de la réglementation sur le contrôle IEF auprès de la direction générale du Trésor.

**Ces lignes directrices clarifient l'interprétation des dispositions législatives et réglementaires** et, en particulier, des critères d'identification d'un investisseur étranger et d'un investissement. Elles explicitent par exemple la notion de chaîne de contrôle d'un investisseur ou l'identification des franchissements de seuil ou d'un contrôle conjoint dans une entité de droit français.

**Elles détaillent les différentes étapes procédurales de contrôle IEF** et rappellent les obligations qui incombent aux investisseurs après la délivrance d'une autorisation.

Elles fixent ainsi des orientations générales dans le cadre fixé par les dispositions législatives et réglementaires, notamment celles prévues dans le code monétaire et financier. Néanmoins, en cas d'éventuelle divergence ou difficulté d'interprétation, seules ces dispositions législatives et réglementaires font foi.

Ces lignes directrices ont vocation à être enrichies et actualisées au fur et à mesure de l'apparition de nouveaux besoins de clarifications ou des évolutions de réglementation.

# L'action du Trésor

## dans les travaux sur le filtrage des investissements étrangers en Europe

Le rapport annuel de la Commission sur le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union fait un bilan de la première année de pleine application du règlement européen, dans lequel la France joue un rôle moteur

18. europa.eu

La Commission a publié, le 1<sup>er</sup> septembre 2022, son deuxième rapport annuel<sup>18</sup>, qui dresse un bilan satisfaisant du fonctionnement du cadre européen de coopération en matière de contrôle des investissements étrangers. Ce règlement, entré en application le 11 octobre 2020, poursuit deux objectifs principaux : d'une part, créer une culture commune du filtrage des investissements étrangers en établissant des principes communs à toutes les législations et mécanismes nationaux, au premier chef desquels la transparence et la non-discrimination ; et d'autre part, définir les modalités de coopération et d'échange d'informations entre la Commission et les Etats membres sur des opérations d'investissement projetées ou réalisées sur le territoire européen par des investisseurs extra-européens.

**Le nombre d'Etats membres se dotant d'un mécanisme de filtrage continue de croître.** Trois nouveaux Etats membres ont ainsi adopté un mécanisme de filtrage en 2021 (la République tchèque, le Danemark et la Slovaquie), portant à dix-huit le nombre d'Etats membres disposant d'un mécanisme de filtrage. Sept Etats membres ont en outre engagé en 2021 un processus visant à se doter à terme d'un tel mécanisme (la Belgique, l'Estonie, la Grèce, la Croatie, le Luxembourg, la Suède et l'Irlande, cette dernière étant sur le point d'aboutir).

**Les Etats membres s'approprient de plus en plus au niveau national la pratique du filtrage des investissements étrangers :** quatre pays (France, Italie, Espagne et Allemagne) cumulaient en 2021 70% de toutes les demandes reçues, alors que ce taux atteignait 86,5% un an plus tôt. Cela témoigne de la mise en œuvre croissante, par les Etats membres, de leurs mécanismes de filtrage nationaux.

**Par ailleurs, le nombre de dossiers notifiés au niveau européen est en hausse.** Un groupe de cinq Etats moteurs continue de notifier la grande majorité (85%) des cas au niveau européen. **La France participe très activement au bon fonctionnement de ce mécanisme de coopération dont elle a largement soutenu la création en 2019.**

Parmi les dossiers présentant une sensibilité particulière à l'échelle de l'UE, l'industrie manufacturière représentait 44 % des dossiers avec, au sein de cette catégorie, une répartition à parts égales des secteurs de **l'énergie, de la défense, des semi-conducteurs et de l'aérospatial**. Les **technologies de l'information et de la communication** représentaient quant à eux 32 % des dossiers sensibles, une proportion qui a doublé par rapport au précédent rapport annuel.

# FOCUS

Le rapport de l'*Investment committee* de l'OCDE sur les procédures de filtrage des investissements étrangers dans l'Union européenne

L'OCDE, à la demande de la Commission Européenne a publié le 10 novembre 2022 un rapport relatif à l'évaluation du fonctionnement et de l'efficacité du règlement européen 2019/452.

**Elle y dresse un bilan positif des deux premières années de pleine application du règlement, qui a renforcé les échanges d'information entre les Etats membres, à la fois sur des transactions individuelles et sur des bonnes pratiques en matière de politique de filtrage.**

D'une part, la participation croissante des Etats membres au mécanisme de coopération permet d'échanger des informations sur des dossiers qui ont un impact sur la sécurité publique dans plusieurs Etats membres, et enrichit ainsi la compréhension de la sensibilité des investissements. D'autre part, la création d'un groupe d'experts sur le filtrage des investissements étrangers dans l'UE, sous l'égide de la Commission, et où les vingt-sept Etats membres sont représentés, participe à la diffusion, à l'approfondissement et à la convergence des pratiques de filtrage au sein de l'Union, au-delà des seuls Etats membres qui disposent d'ores et déjà d'un dispositif national. L'OCDE considère ainsi que l'entrée en vigueur du règlement a contribué à l'adoption, par cinq Etats membres, d'un dispositif national de filtrage ou au renforcement des dispositifs existants. Ce constat positif des premières années de mise en œuvre peut être partagé par la France, qui a largement soutenu le projet de règlement européen.

**Le rapport identifie néanmoins quelques pistes d'amélioration.** La direction générale du Trésor rejoint l'OCDE lorsqu'elle regrette que tous les Etats membres ne soient pas dotés, à date, d'un mécanisme de filtrage car le risque pour la sécurité publique d'un investissement étranger ne peut ni être identifié, ni encadré dans ces Etats. L'hétérogénéité des critères qui définissent les investissements soumis à un contrôle (secteur d'activité, origine des investisseurs, nature des investissements) d'une juridiction à une autre, pointée par le rapport, limite probablement l'efficacité et la lisibilité du dispositif à l'échelle européenne, même si ces différences résultent aussi de conceptions légitimes que les Etats membres ont de leur souveraineté. Enfin, le rapport appelle de ses vœux la simplification et l'harmonisation de nombreux paramètres procéduraux (en termes de délais de procédure, de contenu et de modalités des échanges dans le cadre de la coopération) pour lesquels une analyse coûts-bénéfices est nécessaire, afin de limiter la charge administrative dans une logique d'efficacité des moyens.

La Commission européenne, qui a commandé ce rapport à l'OCDE, pourrait s'en inspirer afin de conduire sa propre évaluation du règlement européen d'ici à octobre 2023, conformément à son article 15.

# FOCUS

## Les mécanismes de contrôle des investissements étrangers dans l'Union européenne

18 Etats membres de l'Union européenne disposent en 2023 d'un mécanisme de filtrage des investissements étrangers. Ils étaient 15 en 2020, avant l'entrée en vigueur du règlement européen sur le filtrage des IDE dans l'Union européenne sous l'impulsion de la France, de l'Allemagne et de l'Italie. **A la suite de l'entrée en vigueur du règlement européen, un nombre croissant d'Etats membres a mis en place des dispositifs nationaux de filtrage des IDE et un phénomène de convergence des réglementations en matière de contrôle des investissements étrangers s'est progressivement imposé parmi les Etats membres qui disposaient déjà d'un mécanisme national.**

Les dispositifs mis en place dans les six Etats membres qui sont les plus matures du point de vue du filtrage des IDE (France, Allemagne, Italie, Espagne, Autriche et Danemark) partagent des caractéristiques communes. Ces Etats membres disposent ainsi d'un mécanisme obligatoire d'autorisation préalable à l'investissement étranger. Ils soumettent également au contrôle une base commune d'investissements et de secteurs d'activités, à laquelle s'ajoutent des spécificités propres à chaque Etat, notamment selon les caractéristiques des économies nationales. Les types d'investissements soumis au contrôle incluent ainsi systématiquement la prise de contrôle, l'acquisition de branches d'activité et la prise de participation minoritaire.

Les six Etats ont progressivement inclus dans leur dispositif des objectifs de protection de la santé publique, de sécurité énergétique ou d'intégrité des infrastructures de télécommunications ou de transports présents dans le règlement européen. A l'exception de l'Autriche, ces Etats ont également la possibilité de filtrer des investisseurs issus de l'Union Européenne, sur un champ sectoriel large (par exemple en Italie, ou, temporairement, en Espagne) ou plus restreint (centré sur le secteur de la défense en Allemagne).

Du point de vue procédural enfin, la politique de filtrage relève des compétences du ministre chargé de l'économie et l'instruction des dossiers se déroule la plupart du temps en deux phases distinctes qui témoignent du degré de sensibilité des dossiers, une phase d'instruction complémentaire étant ouverte pour les cas les plus complexes et sensibles, et les mécanismes des six Etats membres prévoient un système de conditions assortissant l'autorisation pour encadrer les risques identifiés par un investissement étranger.

**Au-delà de ces caractéristiques partagées, il convient néanmoins de noter des spécificités pour chaque dispositif qui résultent d'appréciations propres à chaque Etat membre de la sécurité nationale et de l'ordre public.** Pour ce qui est des secteurs et technologies sensibles quelques différences peuvent être notées. En Autriche ou en Italie, le développement de la 5G est par exemple spécifiquement identifié comme un secteur sensible.

Certains dispositifs, tels que celui du Danemark, vont bien au-delà des seules transactions capitalistiques ou acquisitions d'actifs, dans la mesure où ils peuvent contrôler les accords financiers de long terme (joint-ventures

de R&D, notamment avec des universités danoises, accords financiers incluant les marchés publics, accords de fourniture de biens ou services) lorsque ceux-ci ont pour effet de conférer à un investisseur étranger une influence particulière sur des sociétés danoises sensibles. S'agissant des délais réglementaires d'instruction, la France se situe dans la moyenne, à environ 3,5 mois, proche de l'Italie (2,5 mois), du Danemark et de l'Autriche (3 mois), et bien inférieure aux délais réglementaires allemands et espagnols, qui peuvent courir jusqu'à plus de 6 mois.

# Références

## sur le contrôle IEF

**Pour plus d'informations sur le contrôle IEF, consulter :**  
[Investissements étrangers en France | Direction générale du Trésor](#)

[Foire aux questions](#)

[Lignes directrices](#)

**Pour déposer un dossier au titre de la réglementation sur le contrôle IEF ou poser une question sur le contrôle IEF :**  
[iefautorisations@dgtresor.gouv.fr](mailto:iefautorisations@dgtresor.gouv.fr)

**Textes de référence :**  
[Articles L. 151-1 et suivants du CMF](#)

[Articles R. 151-1 et suivants du CMF](#)

[Arrêté du 31 décembre 2019 relatif aux investissements étrangers en France](#)

[Décret n° 2022-1622 du 23 décembre 2022 relatif à l'abaissement temporaire du seuil de contrôle des investissements étrangers dans les sociétés françaises dont les actions sont admises aux négociations sur un marché réglementé](#)

[Règlement \(UE\) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union](#)

Retrouvez toute l'actualité de  
la direction générale du Trésor  
sur notre site internet :  
[tresor.economie.gouv.fr](https://tresor.economie.gouv.fr)

Et sur les réseaux sociaux :

 @DGTresor

 Direction générale du Trésor  
(French Treasury)