

INTRODUCTION DU NUMÉRO SPÉCIAL LE DISPOSITIF DU CONTRÔLE DES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS EN FRANCE

par David Chekroun¹, Gilles Pillet² et Marina Guérassimova

*Numéro spécial conçu, préparé et réalisé par Marina Guérassimova
et les Professeurs David Chekroun, Gilles Pillet (ESCP Business School)*



David Chekroun



Gilles Pillet



Marina Guérassimova

L'année 2020 aura été frappée par une crise sanitaire, à nulle autre pareille, provoquant une chute de 42% des investissements directs étrangers dans le monde³. Avec la crise économique née de la pandémie, de nombreuses entreprises sont devenues des cibles vulnérables à la prédation d'investisseurs étrangers. Ces éléments d'ordre conjoncturel, associés à une tendance plus structurelle qui vient clore une période de mondialisation dite heureuse, ont conduit les États à repenser l'équilibre entre attraction des investissements étrangers et souveraineté économique, et à apporter parfois des

modifications brutales dans l'accompagnement des investissements étrangers et des fusions-acquisitions transnationales dans les secteurs sensibles.

En effet, avec l'entrée en vigueur du premier mécanisme de filtrage européen et la modification substantielle des dispositifs chinois, états-unien, britannique, allemand et français, le contrôle des investissements étrangers est, aujourd'hui, et plus que jamais, considéré par les États comme le bouclier indispensable à la protection de leurs actifs stratégiques et l'instrument essentiel face aux prédatons économiques.

¹ Professeur de droit des affaires et directeur de l'option Law & Business à ESCP Business School.

² Professeur de droit des affaires et directeur du Mastère spécialisé Droit et Management International à ESCP Business School.

³ World investment report 2020 : <https://worldinvestmentreport.unctad.org>.

Aussi, le recours à ces dispositifs de contrôle, permet-il aux pouvoirs publics de s'opposer, parfois publiquement, pour des motifs de défense nationale, de souveraineté industrielle et de sécurité économique⁴ à des investissements autrefois facilement accueillis.

En France, le bon dosage entre ouverture et fermeture à ces investissements est lié aux mutations du capitalisme hexagonal, les investissements étrangers servant alors de catalyseur réel ou supposé à sa croissance économique par la création d'emploi, par les transferts de technologie et l'amélioration du financement et de la compétitivité des entreprises françaises. C'est en ce sens que les acteurs de l'écosystème français s'emploient à poursuivre une politique favorable aux investissements étrangers et à valoriser les indicateurs de l'attractivité de l'économie française : 985 projets d'investissements étrangers en 2020, 16.600 filiales d'entreprises étrangères, représentant 2,3 millions d'emplois, plus de 20% du chiffre d'affaires de l'économie, plus de 14% de l'investissement des entreprises et près du tiers des exportations.

Pourtant, le retour en France de la souveraineté économique et la plus forte présence de l'État à la table des négociations dans les opérations de fusions acquisitions relevant des secteurs sensibles ne datent pas de la crise sanitaire, mais de 2014⁵ et du débat sur la vente controversée d'Alstom Énergie à General Electric qui, rappelons-le, avait provoqué un électrochoc.

Il faudra toutefois attendre 2019, la loi Pacte⁶, le décret⁷ et l'arrêté du 31 décembre 2019, pour façonner véritablement le dispositif du contrôle des investissements étrangers en France, élargir la liste des secteurs concernés et cesser l'empilement des textes illisibles.

Aujourd'hui, le régime du contrôle des investissements étrangers en France est complet, plus cohérent et stabilisé autour d'outils défensifs et offensifs mis à la disposition du ministre chargé de l'Économie et d'une équipe resserrée, le bureau « Multicom 4 » de la Direction générale du Trésor en charge de l'analyse des demandes d'autorisation, ainsi que de la gestion des rapports avec les autorités interministérielles et la Commission européenne.

Avec les outils défensifs, les pouvoirs publics en charge du contrôle en France garantissent l'intégrité des activités essentielles en matière de défense nationale, de sécurité

publique et de souveraineté économique en contrôlant les investissements étrangers affectant l'organisation des chaînes de production et d'approvisionnement.

Avec les outils offensifs, les flux de capitaux sont maîtrisés dans les secteurs sensibles. En amont des opérations de fusions-acquisitions transnationales, le ministre chargé de l'Économie signale à l'investisseur étranger et à l'entreprise française cible la criticité de leur projet de transaction. En aval des opérations, les pouvoirs publics peuvent puiser dans une large palette d'instruments de régularisation et de sanctions afin de garantir la pérennité des activités sensibles en France, de protéger l'expertise et l'emploi des entreprises, de sécuriser les données sensibles et de maintenir les autorités informées de la conduite des activités post-investissements.

Ce dispositif reconnu plus lisible par les acteurs français et étrangers, gagnerait toutefois à être plus prévisible de manière à offrir aux entreprises françaises et aux investisseurs étrangers une sécurité juridique qui leur manque parfois et qu'ils réclament toujours.

La prévisibilité du dispositif pourrait être atteinte par l'édification de lignes directrices, de principes généraux, de bonnes pratiques et la publication d'un guide pratique à l'attention des investisseurs étrangers. Plusieurs exemples étrangers pourraient inspirer le dispositif français.

Des retours d'expériences ou des études de cas pourraient également mettre en lumière les moyens de renforcer l'efficacité du dispositif. En ce sens, seront exploitées avec plus ou moins de précision les affaires GE / Alstom Énergie, Holcim / Lafarge, Nokia / Alcatel Lucent, Rio Tinto / Pechiney, PepsiCo / Danone, Pechiney / Alcan, Searchlight / Latécoère, Carrefour / Couche Tard, Teledyne / Photonis, Dailymotion / Yahoo! et Volkswagen / MAN Energy Solutions.

Enfin, la notion de complétude du dossier pourrait être utilement clarifiée. Rappelons que la durée d'instruction d'une demande d'autorisation d'un investissement étranger ne peut excéder 30 jours ouvrés une fois la complétude notifiée⁸. Or, dans certains dossiers, les autorités publiques retardent la complétude du dossier et donc l'examen du dossier en posant des questions de manière étalée dans le temps.

⁴ La liste n'est pas limitative et peut inclure la terminologie suivante : indépendance nationale et industrielle, champions industriels, politique industrielle ...

⁵ Décret du 14 mai 2014 dit « décret Montebourg », à la fois acte juridique et affirmation politique forte.

⁶ Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019, relative à la croissance et à la transformation des entreprises.

⁷ Décret 2019-1590, du 31 décembre 2019, relatif aux investissements étrangers en France.

⁸ Art. R.151-5 du Code monétaire et financier.

Pour l'avenir, le défi sera assurément celui de la pratique et de l'augmentation significative du nombre de dossiers déposés. Rappelons qu'en 2020, ce ne sont pas moins de 275 opérations qui ont fait l'objet d'un contrôle des investissements étrangers en France, contre 216 en 2019.

Ce numéro spécial, fruit d'une collaboration harmonieuse entre l'ensemble des parties prenantes, ambitionne en une quarantaine d'articles et d'interviews de présenter les enjeux, le dispositif actuel, les acteurs et les spécificités du contrôle des investissements étrangers en France, qu'une multitude d'acteurs privés et publics, français et étrangers, structurent au gré des opérations de fusions acquisitions relevant des secteurs sensibles.

La partie 1, traite de l'environnement politique, géopolitique, économique, géoéconomique, européen et international des investissements étrangers en France en revenant sur le nouveau paradigme entre attraction de ces investissements et refus des prédatations industrielles et économiques.

La partie 2 explore le dispositif actuel du contrôle des investissements étrangers en France avec la Cheffe du Bureau

en charge du contrôle des investissements étrangers en France à la Direction générale du Trésor.

La partie 3 analyse la pratique des entreprises, des fonds d'investissements, des cabinets d'avocats, des banques d'affaires, des conseils en stratégie, des lobbyistes, des spécialistes d'intelligence économique, des agences de communication, des pouvoirs publics, de Bpifrance, de la Banque de France, des différents ministères, des parlementaires, des syndicats, des acteurs locaux et des journalistes impliquées dans le contrôle des investissements étrangers en France.

La partie 4 propose un retour sur les récentes évolutions et les perspectives qui se dessinent autour des questions spécifiques des fusions-acquisitions transnationales et de leur contrôle. Pour rendre compte de ces spécificités, il nous fallait donner la parole aux acteurs et mettre leurs propos en perspective en fonction des secteurs (santé, défense et nouvelles technologies), de l'ingénierie juridique et financière, en comparaison d'autres dispositifs (concurrence, compliance) et bien évidemment au regard des célèbres affaires Teledyne/Photonis, Volkswagen/MAN Energy Solutions, Dubai Ports World aux Etats-Unis et Carrefour/Couche Tard.