

IA, CYBERSECURITÉ ET DONNÉES SENSIBLES : UN NOUVEAU FRONT DU CONTRÔLE DES INVESTISSEMENTS ETRANGERS

par *Jérôme Philippe, Avocat associé, et Basile Marin, Avocat, Freshfields LLP*

FRESHFIELDS



Jérôme Philippe



Basile Marin

Les secteurs de l'intelligence artificielle (*IA*), de la cybersécurité (*Cyber*) et des données (*Data*) concentrent aujourd'hui des flux d'investissements considérables, français comme étrangers, rendant nécessaire une conciliation entre ouverture économique et préservation des intérêts stratégiques.

Le développement de ces secteurs repose sur des investissements massifs : infrastructures de calcul, data centers, supercalculateurs, laboratoires de recherche, et capital humain qualifié. Cette intensité capitaliste explique la

forte présence d'acteurs internationaux dans l'écosystème français et européen. Il est en effet indispensable que les entreprises françaises et européennes puissent accéder aux financements, aussi bien européens qu'extra-européens, pour espérer croître et rivaliser avec leurs concurrents américains et chinois.

Cette ouverture s'accompagne néanmoins de risques en matière de souveraineté technologique. Certaines prises de participation étrangères dans des entreprises stratégiques peuvent compromettre le contrôle national

sur des actifs critiques existants ou à venir. Les pouvoirs publics doivent donc articuler une politique dynamique d'attractivité avec un régime efficace de contrôle des investissements étrangers en France (*Contrôle des IEF*), afin d'éviter la perte de maîtrise sur des technologies et des actifs sensibles.

En termes de maturité, les secteurs de l'IA, de la Cyber et de la Data demeurent marqués par une intégration verticale modérée, aucun acteur ne maîtrisant à ce stade l'ensemble de la chaîne de valeur. Les entreprises du secteur sont toutefois très interdépendantes et souvent limitées en termes d'autonomie stratégique, le coût d'une autonomie complète apparaissant souvent rédhibitoire.

Cet article présentera les enjeux saillants du Contrôle des IEF dans ces secteurs, c'est-à-dire les types d'investissements qui devront être notifiés (1), les conditions que le Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique (*Ministère*¹) impose typiquement (2) et les récentes propositions d'évolution du régime (3).

1. UN CHAMP D'APPLICATION MARQUE PAR SA FLEXIBILITÉ

Le Contrôle des IEF repose sur trois conditions cumulatives : la nationalité de l'investisseur, la nature de l'investissement et le caractère sensible de l'activité. Dans les secteurs de l'IA, du Cyber et de la Data, les deux dernières conditions suscitent des enjeux particuliers.

a) L'exclusion des investissements « *greenfield* »

Les investissements dits *greenfield*, c'est-à-dire la création *ex nihilo* de nouvelles capacités, échappent aujourd'hui au Contrôle des IEF, contrairement aux prises de participation dans des entités existantes. Or ces investissements sont fréquents dans les secteurs de l'IA, du Cyber et de la Data.

A titre d'illustration, le projet émirati de construction d'un campus IA doté d'un important data center, qui a été annoncé lors du sommet pour l'action sur l'IA², ne sera pas capturé par le régime actuel du Contrôle des IEF. Ce campus a pourtant vocation à devenir central dans l'écosystème français de l'IA.

Si cette situation contribue à l'attractivité de la France dans ces secteurs et, indirectement, à l'émergence de capacités dans les domaines de l'IA, du Cyber et de la Data sur le territoire national, elle constitue également un angle mort du Contrôle des IEF. En effet, il n'existe actuellement aucun mécanisme permettant de vérifier l'identité des investisseurs, ni aucune condition pour garantir la pérennité de ces investissements.

Il est généralement admis que la mise en place d'un contrôle sur les investissements *greenfield* ne constituerait pas une restriction excessive et offrirait à l'État une meilleure visibilité sur les nouvelles capacités créées par des investisseurs étrangers, notamment dans une logique de suivi. Les contrôle des investissements *greenfield* existe déjà dans plusieurs pays qui demeurent attractifs pour les investisseurs (par exemple le Canada, le Japon et le Royaume-Uni et les Etats-Unis dans certaines conditions).

En revanche, la question de l'imposition de conditions soulève des difficultés juridiques importantes. Or, ces conditions sont très fréquentes dans le contrôle actuel. En effet, d'une part, à ce jour, les conditions sont généralement imposées sur la base d'activités existantes, et la transposition au *greenfield* impliquerait nécessairement de modifier cette approche. D'autre part, les conditions envisagées pour les investissements *greenfield* devraient être évaluées avec prudence, puisqu'elles porteraient par définition sur des actifs futurs dont la réalisation est incertaine et qu'elles pourraient freiner les transferts de technologies vers la France.

b) La sensibilité de l'activité appréciée différemment selon les secteurs

Intelligence artificielle. L'IA n'est expressément désignée en tant que telle comme activité sensible par l'article R.151-3 du Code monétaire et financier (*CMF*). Elle entre donc dans le champ du contrôle uniquement lorsqu'elle est liée à une activité qualifiée de sensible sur un autre fondement. Cela est par exemple le cas pour les activités de recherche et développement qui portent sur l'IA lorsque leur résultat vise à être intégré dans une activité sensible³ ou lorsque l'IA est déployée dans un bien à double usage⁴.

¹ Par « Ministère » de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle, énergétique et numérique, il faut entendre, dans le présent article, non seulement le ministère placé sous l'autorité du ministre chargé de l'économie, mais également l'administration chargée de la mise en œuvre du contrôle des investissements étrangers, à savoir le bureau du contrôle des investissements étrangers en France (bureau CIEF), rattaché à la direction générale du Trésor.

² Pour plus d'informations : Gouvernement français, Paris accueille le sommet pour l'action sur l'IA, 10 février 2025, <https://www.info.gouv.fr/actualite/paris-accueille-le-sommet-pour-laction-sur-ia>, consulté le 13 novembre 2025.

³ CMF, art. R. 151-3, III, 1°.

⁴ CMF, art. R. 151-3, I, 2°.

Cyber. Le régime est plus mature s’agissant du secteur du Cyber : le CMF inclut explicitement les activités de sécurité des systèmes d’information⁵, de cryptologie⁶, ou celles liées à l’interception de données⁷. Les activités de R&D en cybersécurité sont également visées dès lors qu’elles sont destinées à des applications sensibles⁸.

Data. S’agissant des données, le champ du contrôle est particulièrement large et vise les « *activités de traitement, de transmission ou de stockage de données dont la compromission ou la divulgation est de nature à porter atteinte à l’exercice des activités sensibles* »⁹. Deux types d’activités peuvent typiquement relever de ce fondement : (i) le traitement ou le stockage de données, même non sensibles, dès lors que les infrastructures atteignent une capacité critique (data centers, cloud) et (ii) les activités portant sur des données sensibles dont la divulgation pourrait compromettre des activités sensibles. Par ailleurs, une cible dépositaire du secret de la défense nationale entre automatiquement dans le champ du Contrôle des IEF¹⁰.

En somme, le champ de contrôle français est aujourd’hui marqué par une certaine flexibilité laissant au Ministère assez de marge de manœuvre pour faire entrer dans le champ du contrôle les cibles françaises qu’il juge opportun de protéger.

2. CONDITIONS POUVANT ÊTRE IMPOSÉES AUX INVESTISSEURS ÉTRANGERS

Conformément à l’article R.151-8 du CMF, le Ministère peut assortir une autorisation d’investissement de conditions destinées à préserver les intérêts nationaux. Dans les secteurs de l’IA, du Cyber et de la Data, ces conditions peuvent s’articuler autour de plusieurs axes :

- Des engagements visant à garantir la protection de la propriété intellectuelle et des savoir-faire sensibles, notamment pour des entreprises particulièrement innovantes ;
- L’obligation de maintien des capacités humaines, matérielles et immatérielles sur le territoire national ainsi que de l’obligation de continuer à fournir les clients sensibles, par exemple pour éviter la délocalisation de certaines activités sensibles ;

- La mise aux standards de sécurité, notamment par l’obligation de se conformer à des standards de cybersécurité établis par l’Agence nationale de la sécurité des systèmes d’information (ANSSI) ;
- Des engagements visant à minimiser les effets extraterritoriaux des régimes étrangers de contrôle des exportations, afin de garantir la liberté commerciale de la cible et de ses clients ;
- La séparation organique des systèmes d’information à protéger ;
- Des engagements visant à garantir le potentiel technique et scientifique de la nation (PPST), par exemple par le biais de création de Zone à Régime Restrictif pour préserver des sites particulièrement sensibles et des secrets de fabrication ;
- Le cas échéant, des droits d'accès et d'audit au profit des administrations en charge du suivi des conditions ;
- L'établissement de rapports annuels par l'investisseur ;
- Dans les cas les plus sensibles, le ministre de l'Economie peut également exiger la mise en œuvre de certaines mesures de gouvernance au sein de la cible telle que la présence de personnes de nationalité française ou européenne ou sein du comité de direction et/ou du conseil d'administration.

Lorsque l'imposition de conditions ne suffisent pas à protéger l'activité sensible en question, le Ministère peut en dernier recours exiger une modification des termes de la transaction avec la vente de certains actifs très sensibles, voire envisager d'interdire l'investissement. Cette dernière option est toutefois très rarement exercée : longtemps perçue comme réservée à des actifs relatifs à la défense nationale, elle pourrait s'étendre au secteur des nouvelles technologies, comme le montrent les récents débats autour de l'acquisition par le fonds d'investissements étatsunien Mara de 64% des parts d'Exaion, une filiale du groupe EDF active notamment dans le blockchain et les solutions de fast computing (HPC, IA, quantique)¹¹.

⁵ CMF, art. R. 151-3, I, 4°.

⁶ CMF, art. R. 151-3, I, 6°.

⁷ CMF, art. R. 151-3, I, 7°.

⁸ CMF, art. R. 151-3, III, 1°.

⁹ CMF, art. R.151-3, I, 11°.

¹⁰ CMF, art. R.151-3, I, 3°.

¹¹ Pour plus d’informations : Mara, *MARA and EDF Pulse Ventures Sign Investment Agreement in Subsidiary Exaion to Expand MARA’s Global AI/HPC Capabilities*, 11 Août 2025, <https://ir.mara.com/news-events/press-releases/detail/1407/mara-and-edf-pulse-ventures-sign-investment-agreement-in-subsidiary-exaion-to-expand-maras-global-aihpc-capabilities>, consulté le 3 octobre 2025.

3. DES PROPOSITIONS DE REFORME RENFORÇANT LE FRONT DU CONTRÔLE DES IEF

Le dernier rapport d'information de l'Assemblée nationale sur le Contrôle des IEF (*Rapport*) suggère d'étendre encore davantage le champ du contrôle. De manière très notable, le Rapport propose d'inclure les investissements *greenfields*, ce qui affecterait particulièrement les investissements dans l'IA, le Cyber et la Data, car en la matière ceux-ci consistent fréquemment en la constitution de nouvelles capacités¹².

S'agissant des activités sensibles, le rapport propose d'allonger la liste des activités. Il propose d'inclure, entre autres, les secteurs des plateformes numériques et réseaux sociaux, des *data centers*, des nouvelles technologies et de l'IA¹³. Cette dernière entrerait donc dans le champ du contrôle de manière autonome. Considérant la vocation de ces technologies à être intégrée dans l'ensemble des secteurs d'activité, cette proposition pourrait entraîner un afflux conséquent de notifications au titre du Contrôle des IEF.

Enfin, le Rapport plaide pour un renforcement des capacités d'investissement des acteurs nationaux. Il envisage trois volets : (i) la mise en place d'un fonds d'investissement dédié au financement des activités stratégiques sur le modèle du fonds « Bpifrance Défense »¹⁴, (ii) la mobilisation des dividendes des entreprises publiques pour renforcer les moyens d'action de l'Agence des participations de l'Etat (APE)¹⁵ et (iii) le développement d'incitations invitant les opérateurs étrangers à réaliser des investissements en coparticipation avec l'Etat¹⁶.

Ces propositions apparaissent pertinentes et ambitieuses. Toutefois, dans les secteurs de l'IA, de la Cyber et de la

Data, leur mise en œuvre risque de se heurter à la réalité de l'intensité capitalistique requise. Il faudra ainsi composer avec les contraintes budgétaires actuelles, qui limitent la capacité de l'Etat à intervenir massivement dans le capital des entreprises stratégiques et aux réticences que pourraient avoir certains investisseurs étrangers à voir l'Etat entrer de manière significative dans le capital des sociétés dans lesquelles ils investissent.

Par ailleurs, il est légitime de s'interroger sur les limites du rôle de l'Etat en tant qu'actionnaire dans ces secteurs. Comme évoqué plus haut, compte tenu de la faible intégration verticale, aucun acteur ne maîtrise à ce stade l'ensemble de la chaîne de valeur. Dans ce contexte, il apparaît plus pertinent de concentrer les investissements publics sur des maillons critiques à forte barrières à l'entrée, capables de conférer un pouvoir de négociation considérable, tant sur le plan technologique que géopolitique, en influençant les dynamiques de la chaîne d'approvisionnement mondiale. Cette logique devrait à notre sens guider la politique de prises de participation de l'Etat dans l'IA, la Cyber et la Data, afin d'optimiser l'impact stratégique malgré des moyens limités. Elle suppose une orientation volontaire des fonds publics plutôt qu'une utilisation réactive dans le cadre d'un contrôle.

Ces propositions parlementaires doivent désormais être examinées par le Gouvernement, dont l'objectif de maintenir l'équilibre entre l'attractivité et le contrôle exige de subtils réglages. En outre, le Contrôle des IEF ayant beaucoup évolué récemment, l'Etat pourrait aussi vouloir respecter une phase de consolidation avant de lancer de nouvelles réformes.

¹² F. Jolivet et H. de Lépinau, *Rapport d'information déposé en application de l'article 146-3 du règlement, par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation du contrôle des investissements étrangers en France*, Assemblée nationale, 22 mai 2025, notamment les propositions n° 2 à 4.

¹³ Rapport, proposition n° 5.

¹⁴ Rapport, proposition n° 22.

¹⁵ Rapport, proposition n° 21.

¹⁶ Rapport, proposition n° 20.