

# « CONTRÔLE IEF : NOUS AVONS UN DROIT, IL NOUS MANQUE UNE DOCTRINE »



*Interview de Olivier Marleix,  
Député, Vice-Président des Républicains*

*Numéro spécial conçu, préparé et réalisé par Marina Guérassimova et  
les Professeurs David Chekroun, Gilles Pillet (ESCP Business School)  
Interview réalisée avec le concours de Alexandre Bal,  
étudiant de l'option Law & Business à ESCP Business School*

*La philosophie du système français relève-t-elle de la souveraineté économique, du protectionnisme, du patriotisme économique, de la recherche des investissements étrangers, ou d'une vision stratégique particulière ?*

**Olivier Marleix :** Ce qu'a mis en évidence la commission d'enquête parlementaire que j'ai présidée sur les ventes d'Alstom, d'Alcatel et de Technip, c'est que précisément, la France n'avait pas de doctrine. Il existait dans notre droit, depuis très longtemps, une procédure d'autorisation, mais très peu utilisée, tenue pour assez formelle, et le plus souvent contournée. La preuve de cette absence de doctrine, c'est qu'en quelques années, il semble que l'on soit passés d'un extrême à l'autre : en 2014 on autorise la vente d'Alstom power dont les enjeux sont considérables (notre autonomie dans le nucléaire civil, l'entretien des turbines de nos 58 réacteurs et l'équipement de notre porte-avions ou de nos sous-marins), mais en 2021 on bloque le rachat de Carrefour par Couche-tard, alors que, par définition, il n'y a rien de délocalisable, pas de monopole et que rien ne démontrait l'atteinte manifeste à la sécurité alimentaire. Hier on cédait tout au nom de l'attractivité, aujourd'hui on bloque pour une raison très politique, la seule crainte de l'opinion publique. C'est assez fâcheux parce qu'autant je crois que les États sont légitimes à mettre des protections

sur leurs intérêts stratégiques, autant les investisseurs ont besoin d'un minimum de prévisibilité. Cela en dit long en tous cas sur la place qu'a prise ce sujet dans notre vie économique.

Sans doute sortons-nous d'une exception française qui consistait à vouloir croire que les investisseurs n'avaient pas de passeport. Les États-Unis, pays vraiment libéral quant à eux, n'ont jamais raisonné ainsi. Et si l'on en juge par l'évolution récente des législations sur le contrôle des investissements étrangers dans le monde (y compris chez les Britanniques ou les Allemands, plus libéraux que nous), c'est un mouvement mondial. De même qu'on ne peut plus se cacher la face sombre de certains traités de libre-échange qui créent une concurrence déloyale, la nationalité des actionnaires apparaît désormais moins anodine. L'évolution de l'Union européenne elle-même sur ce sujet est éloquente : là où il fallait batailler en 2014 pour faire admettre tel ou tel secteur dans la liste des secteurs stratégiques, c'est la Commission européenne qui a mis sur la table et fait voter une liste qui couvre aujourd'hui plus d'une trentaine de secteurs.

Ce qui est certain c'est que l'opinion publique, en France comme ailleurs, interdit aux gouvernements de se con-

tenter des habituels éléments de langage du type « mariage entre égaux » ou « nouvel airbus » ... Pour rassurer à la fois les investisseurs étrangers et nos concitoyens, nous devons donc nous doter d'une véritable doctrine prévisible.

**Quels devraient être, selon vous, les critères d'analyse des pouvoirs publics pour définir les intérêts stratégiques à protéger ?**

**Olivier Marleix :** Certains de ces critères sont posés par la loi elle-même. Il y a d'abord la nationalité de l'investisseur. En la matière, il faut noter que notre droit s'est durci. Jusqu'à la loi Pacte un investisseur ressortissant de l'UE était peu ou prou assimilé à un investisseur national, ce n'est plus le cas.

Il y a en second lieu la nature de l'investissement : cet investissement doit comporter un risque de prise de contrôle de l'entreprise. Le gouvernement, pendant la crise du Covid, a même baissé ce seuil de 25 % à 10 % des droits de vote.

Enfin, il y a le critère qui tient au secteur d'activité. Le règlement européen du 19 mars 2019 et le décret du 31 décembre 2019 couvrent désormais un large spectre ; on va bien au-delà du traditionnel triptyque « défense nationale, ordre public et sécurité publique ». Dans leur revirement, les autorités européennes ont clairement voulu donner aux États les moyens de protéger largement leurs entreprises en définissant un critère matériel qui peut s'entendre de façon souple.

Ces trois critères définissent l'éligibilité de l'opération d'investissement au dispositif de contrôle, reste après la détermination des intérêts en jeu dans l'entreprise cible de l'investisseur. Ces critères d'évaluation, eux, ne sont pas définis par le législateur. Le ministre de l'Économie est en situation de pouvoir discrétionnaire pour les apprécier. Il le fait en concertation avec les ministères sectoriels concernés qui évaluent notamment si l'entreprise en question détient un savoir-faire unique ? S'il existe d'autres fournisseurs ou des produits de substitution. On devrait plus largement se demander si l'entreprise joue un rôle primordial dans l'animation d'une filière économique ? Faute de publication sur sa doctrine par Bercy, on est un peu obligés d'en déduire que cette évaluation se fait de manière très empirique.

**Devant l'importance du besoin de financement de l'économie française, quelles places peuvent avoir les considérations d'ordre géostratégique ?**

**Olivier Marleix :** Je ne crois pas qu'il s'agisse de considérations « géostratégiques » étrangères à l'entreprise. Au fond, la seule question c'est de protéger la création de valeur sur notre territoire. Si, pour prendre un exemple

consensuel, une entreprise stratégique est achetée par des Chinois qui récupèrent les savoir-faire, délocalisent en Chine, et ne laissent qu'une coquille vide aux créanciers nationaux (cas qui n'est pas seulement théorique !) vous aurez peut-être répondu momentanément à un besoin de financement de l'économie française, mais, au bout du compte, vous avez surtout détruit de la valeur !

Vous avez raison, la question renvoie bien à la spécificité française du financement de nos grandes entreprises : nous avons une industrie à la fois très concentrée (80 entreprises réalisent à elles seules 50 % de la production industrielle du pays) et des entreprises mal contrôlées (le premier actionnaire des entreprises de notre CAC 40 est en moyenne à 28 %) cela crée une fragilité structurelle où le risque de prise de contrôle est très fort.

Faute de solution capitalistique alternative, la procédure de contrôle IEF ou l'utilisation par l'État de *Golden share* est en grande partie un outil de contrôle non capitalistique. Dans ce cas-là il ne s'agit pas nécessairement d'un veto, mais de conditions posées à l'investisseur.

**D'après l'article L151-3-1 du code monétaire et financier, le ministre de l'Économie peut prendre des mesures conservatoires comme la suspension des droits de vote, de la distribution des dividendes, et l'arrêt de l'activité d'une entreprise. Dans un contexte d'accroissement des tensions économiques et d'intensification du contrôle, est-il possible de trouver un juste équilibre entre attractivité et contrôle accru ?**

**Olivier Marleix :** Il ne faut pas exagérer les conséquences du dispositif IEF. L'instruction des dossiers par Bercy se fait en deux mois, rien à voir avec les procédures devant les autorités de la concurrence. Et sans doute vaut-il mieux un feu vert assumé par les autorités gouvernementales de façon transparente plutôt qu'une opération menée en catimini qui donne lieu, comme ce fut le cas dans le dossier Alstom power, à une Commission d'enquête et à des mois, voire des années, de polémique politique. Une fois encore, ce qui est impératif pour les acteurs économiques, c'est la prévisibilité.

Les sanctions que vous évoquez ont été réécrites dans la loi Pacte. Elles ont le mérite de tenir la route juridiquement ce qui n'était pas vraiment le cas auparavant. Elles interviennent dans deux cas : défaut d'autorisation ou non-respect des engagements. Ces sanctions jouent pour l'essentiel un rôle dissuasif. L'outil qu'offre la loi n'est pas seulement entre les mains de l'État, il peut être activé aussi par des entreprises françaises qui verraient un important donneur d'ordre passé sous contrôle étranger délocaliser des productions auxquelles elles concourent.

*En tant que président de la commission d'enquête sur les décisions de l'État en matière de politique industrielle, quelles leçons pouvez-vous tirer dans le contrôle des investissements étrangers en France ?*

**Olivier Marleix :** Notre dispositif manque clairement de prévisibilité : aux États-Unis, personne ne se fait d'illusion, quand on est un investisseur étranger, on sait qu'il faut passer par les fourches caudines du CFIUS et vous connaissez le catalogue des mesures susceptibles de vous être imposées. Cela peut aller jusqu'à un « proxy board » qui crée une totale disjonction entre votre qualité d'actionnaire et le management de l'entreprise.

La France n'est pas aussi hardie ! Dans le cas de la vente d'Alcatel à Nokia on a pris des précautions assez fortes pour assurer l'intégrité en termes de sécurité d'Alcatel submarine Networks (les câbles sous-marins qui assurent 80% du trafic de l'internet mondial) avec des périmètres « secret défense » ou même le choix d'un Directeur général agréé par le ministère de la Défense, mais on n'est pas toujours aussi précautionneux.

*Quel regard portez-vous sur le contrôle parlementaire sur les décisions prises par l'exécutif au titre des Investissements étrangers tel qu'il a été introduit dans la loi Pacte ?*

**Olivier Marleix :** Sur ce sujet il y a eu un désaccord entre l'Assemblée nationale et le Sénat. L'Assemblée nationale avait voté à l'unanimité un dispositif de contrôle parlementaire ambitieux, confié à une délégation parlementaire à la sécurité économique. Le Sénat l'a rejetée et s'est contenté d'un droit d'évocation au profit des présidents des commissions des affaires économiques et des rapporteurs généraux des commissions des finances des deux assemblées. C'est ce dispositif qui figure aujourd'hui dans la loi, mais il est totalement inopérant puisque leur contrôle ne peut porter que sur des opérations « clôturées », c'est à dire sur lesquelles il n'y a plus de mesure de protection active.

C'est dommage parce qu'une fois encore, le pouvoir exercé par le ministre de l'Économie sur ces opérations de fusions-acquisitions transnationales dans les secteurs stratégiques a besoin de prévisibilité et de confiance. Seule

l'existence d'un contrôle parlementaire sérieux est de nature à désamorcer le risque d'emballement de l'opinion. Aux États-Unis cela fonctionne très bien : c'est parce qu'il existe un contrôle du Congrès, assuré de manière bipartite, que le CFIUS est crédible. Tant que Bercy refusera que le pouvoir législatif puisse effectivement veiller à la défense des intérêts nationaux et puisse s'en porter garant, on aura des positions polémiques, comme ce fut le cas, à juste titre, avec Alstom, avec des créations de Commissions d'enquête, ou des vetos du gouvernement par peur des polémiques, comme dans les cas de Photonis ou de Carrefour. Notre système manque de maturité.

*Dans un contexte de crise sanitaire mondiale, le contrôle de certaines sociétés/acteurs possédant des savoir-faire clés et la maîtrise des chaînes d'approvisionnement ont été des éléments déterminants. La crise sanitaire constitue-t-elle un tournant pour le contrôle des investissements étrangers en France ? Peut-on parler de changement de philosophie ?*

**Olivier Marleix :** Incontestablement la Covid-19 amène à prendre en compte ce qui a pu être ressenti par nos compatriotes comme une perte d'indépendance nationale industrielle. On touche probablement du doigt les limites de la mondialisation. Un phénomène qui n'est pas que Français, mais partagé dans tous les pays occidentaux. Les procédures de contrôle des investissements étrangers sont une des réponses pour garantir à nos compatriotes que les pouvoirs publics sont attentifs aux conditions de rachat de « leurs entreprises ». Je crois d'ailleurs que notre dispositif devra encore évoluer pour mieux définir, dans le décret, ce que le ministre de l'Économie veut protéger, et qui fondamentalement vise la défense de notre appareil productif et en amont les efforts de recherche et développement. Les exemples récents du rachat d'Alcatel par Nokia ou d'Alstom par GE nous ont montré que nous n'avons pas protégé grand-chose ! Mais ne nous y trompons pas, les procédures de contrôle IEF sont la protection du pauvre... Ce n'est certainement pas la seule façon d'assurer sa souveraineté économique. Ce n'est pas à cause d'un investisseur étranger que Sanofi n'a pas produit de vaccin français début 2021...