

CONTRÔLE DES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS EN FRANCE : COUVRE-FEU POUR COUCHE-TARD !

Interrogé sur le projet de « rapprochement amical » entre le groupe de distribution alimentaire français Carrefour et le Canadien Couche-Tard, le ministre de l'Économie Bruno Le Maire a indiqué publiquement qu'il n'était « pas favorable, a priori, au rachat par un concurrent étranger » du « premier employeur privé de France, chaînon essentiel dans la sécurité alimentaire des français, dans la souveraineté alimentaire ».

Ce dossier retentissant offre l'occasion de faire le point sur les dernières évolutions de la réglementation du contrôle des investissements directs étrangers (« IDE ») en France, dans le contexte de crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19.

1. UNE INTERVENTION DE L'ÉTAT EN AMONT ET EN DEHORS DE TOUTE PROCÉDURE

Les déclarations récentes du ministre de l'Économie illustrent une évolution des pratiques de l'administration en matière d'IDE observée depuis plusieurs années¹.

Le régime français de contrôle des IDE, datant d'une loi de 1966 et inscrit au Code monétaire et financier, prévoit que les IDE dans les secteurs sensibles sont soumis à l'autorisation préalable du ministre de l'Économie. Au fil des réformes, il a été introduit la faculté, pour les investisseurs étrangers puis pour les entreprises françaises cibles, de saisir le ministre de l'Économie d'une demande d'avis aux fins de savoir si l'opération envisagée relève de la réglementation relative au contrôle des IDE.

Dans le dossier Carrefour – Couche-Tard, Bruno Le Maire a exprimé sa position « *a priori* », avant même une saisine officielle par les intéressés. Cette approche traduit la volonté de l'État d'être impliqué toujours plus en amont des processus de cession, afin de mettre en avant la nécessité pour les investisseurs de prendre en compte les implications IDE au stade de la structuration de leurs opérations², en prévoyant notamment de s'engager en termes de maintien des emplois et des centres de décision en France, comme cela semblait d'ailleurs envisagé par Couche-Tard³.

2. UNE INTERVENTION DANS LE NOUVEAU SECTEUR SENSIBLE DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Les secteurs sensibles désignent les activités susceptibles de porter atteinte aux intérêts nationaux, dont la liste est définie par décret. Cette liste, visant initialement pour les activités liées à la défense et l'armée pour l'essentiel, n'a cessé de s'allonger depuis 2014 au gré de réformes fonction de l'actualité économique et du développement scientifique et technologique. Les activités relatives aux produits

¹ A. Sauty de Chalon et G. Nataf, « Contrôle des investissements étrangers – La volonté de l'État français d'assurer une meilleure protection de sa souveraineté », *Revue des Juristes de Sciences Po*, n° 19, Octobre 2020, p. 18.

² N. Bonucci, C. Paulhac, R. V. Johnston, Q. Dang & M. E. Rogers, "French Authorities Block U.S. Acquisition of French Company", Paul Hastings, January 2021.

³ O. Pinaud, « Carrefour enflamme le débat sur le protectionnisme à la française », *l'AGEFI Quotidien / Edition de 7H*, 15 janvier 2021.

agricoles qui « contribuent aux objectifs de sécurité alimentaire nationale » en font partie depuis le 1^{er} avril 2020, en vertu d'un décret en date du 31 décembre 2019.

En invoquant les termes mêmes de « sécurité alimentaire », visés par le nouveau texte, qu'il intègre dans un concept plus large et vague de « souveraineté alimentaire », Bruno Le Maire marque son intention de mettre en œuvre les outils à sa disposition pour protéger les intérêts nationaux. La crise ayant souligné la dépendance de la France vis-à-vis d'autres États et attiré l'attention sur des filières qui n'étaient jusque-là pas suffisamment regardées comme critiques, le ministre s'est félicité à ce titre que le dispositif français ait anticipé une telle situation.

3. UN INTERVENTIONNISME CROISSANT ET ASSUMÉ

Alors que les communications du gouvernement autour des dossiers de contrôle des IDE, et en particulier des décisions de refus, étaient jusqu'à présent rares, le gouvernement affiche de plus en plus clairement sa politique relative aux IDE.

C'est ainsi que lors des discussions sur la reprise de l'usine française à Hayange du groupe sidérurgique British Steel en faillite, le ministère de l'Économie a indiqué à la presse qu'il préférerait un repreneur français ou européen au chinois Jingye ayant racheté le reste du groupe⁴. Jingye n'a pas obtenu d'autorisation et c'est finalement le britannique Liberty Steel qui a été autorisé à racheter l'usine mosellane.

De façon plus inédite encore, le premier refus officiel a été prononcé à l'égard de l'Américain Teledyne, dans le cadre du projet de rachat de Photonis, entreprise française spécialisée dans les instruments de vision nocturne pour l'armée. Dans un communiqué en date du 18 décembre 2020 intitulé « Souveraineté des entreprises stratégiques »⁵, le ministère des Armées a annoncé que « l'offre de rachat de Photonis par l'industriel Teledyne n'a pas fait l'objet d'un agrément au titre de la réglementation relative aux investissements étrangers en France », expliquant que les conditions de cette reprise ne répondaient pas aux impératifs de protection et de garantie de « la souveraineté économique et industrielle française de défense ».

Auparavant, les regards étaient tournés principalement vers l'Asie, compte tenu notamment de la croissance spectaculaire des investissements chinois ciblant les technologies de pointe. Les dossiers Couche-Tard et Teledyne montrent que les craintes peuvent provenir également de l'Amérique du Nord, alors pourtant considérés historiquement comme des alliés⁶.

4. L'APPROCHE FRANÇAISE À RELATIVISER DANS UN CONTEXTE DE CRISE SANITAIRE ET DE MONDIALISATION DU PROTECTIONNISME

Ces dossiers retentissants ravivent le débat sur le protectionnisme. Cependant, les prises de position médiatiques du gouvernement français à l'égard des IDE sont à relativiser.

Tout d'abord, elles s'expriment dans une période de crise où l'État français a choisi de soutenir massivement l'économie, notamment par des prêts garantis ou des mesures de reports de charges octroyés aux entreprises. C'est précisément dans ce contexte que la réglementation sur le contrôle des IDE a encore été renforcée à plusieurs reprises ces derniers mois. Un arrêté du 27 avril 2020 a élargi la liste des

⁴ *France Bleu*, 3 mars 2020, « Le gouvernement souhaite un autre repreneur que Jingye pour British Steel à Hayange ».

⁵ Ministère des Armées, 18 décembre 2020, « Communiqués_Souveraineté des entreprises stratégiques : Florence Parly annonce que l'État travaille à une solution alternative de reprise de Photonis ».

⁶ N. Bonucci, C. Paulhac, R. V. Johnston, Q. Dang & M. E. Rogers, "French Authorities Block U.S. Acquisition of French Company", Paul Hastings, January 2021.

technologies critiques au secteur des biotechnologies, et un décret en date du 22 juillet 2020 a abaissé de 25 % à 10 % le seuil de détention des droits de vote d'une société française déclenchant la procédure de contrôle. L'abaissement de seuil est toutefois limité à trois égards⁷, dans la mesure où il ne concerne que les investisseurs de pays tiers à l'Union européenne, pour un investissement dans une société cotée et est assorti d'une procédure allégée de notification dispensant d'autorisation (l'autorisation pouvant résulter du silence de l'administration sous un délai de 10 jours). Il s'agit d'un dispositif temporaire, initialement prévu jusqu'au 31 décembre 2020, mais prorogé au 31 décembre 2021.

Surtout, il convient de rappeler que, dans le contexte de mondialisation du protectionnisme caractérisant le mouvement de renforcement des mécanismes de contrôle des IDE dans le monde depuis ces dernières années⁸, le mécanisme français de contrôle des IDE reste malgré tout l'un des plus ouverts.

Raphaël Dalmas

rdalmas@astura.fr

T +33 (0)1 84 16 24 32

Alma Nicolai

anicolai@astura.fr

T +33 (0)1 86 95 51 85

⁷ S. Giordano, A. Velitchkova et A. Melchior, « Contrôle des investissements étrangers : Paris a entendu les industriels et reste pragmatique », *La Tribune*, 11 août 2020.

⁸ R. Dalmas, A. Nicolai, B. Egan et J. Wang, « Vers la mondialisation du protectionnisme ? », *La Semaine Juridique – Entreprise et Affaires*, n° 4, Janvier 2020, p. 1024.