



## CHAPITRE 7

# CONTRÔLE DES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS

---

### Introduction

Un renforcement des contrôles des investissements directs étrangers (IDE) s'est développé dans la plupart des pays, en particulier depuis le début des années 2000. Certains ont renforcé leurs dispositifs, d'autres s'en sont dotés pour la première fois. La France s'inscrit dans ce mouvement. D'une part, de nouvelles réformes ont été menées. Les deux plus récentes se sont inscrites pour la première dans le cadre de la loi PACTE du 22 mai 2019<sup>1</sup>, et pour la seconde dans le cadre de la réponse à la crise du Covid-19, qui s'est traduite par arrêté du ministre de l'Économie. D'autre part, au niveau européen, à l'initiative de la France, de l'Allemagne et de l'Italie, une communication de la Commission européenne du 13 septembre 2017 a été suivie d'un règlement adopté en 2019<sup>2</sup>. Ce dernier établit un cadre pour le « filtrage » des investissements directs étrangers dans l'Union européenne susceptibles de faire peser des risques sur la sécurité ou l'ordre public. Ce règlement, entré en application, est opérationnel depuis le 11 octobre 2020<sup>3</sup>. Il traduit la prise de conscience des pays européens des risques liés à certains investissements étrangers dans les activités ou les installations critiques.

Toutefois, les travaux récents de l'OCDE publiés en mai 2020 qui analysent les dispositifs et les mécanismes de contrôle dans 62 pays en 2019-2020 montrent que malgré les initiatives et les réformes récentes, la France et les autres pays de l'Union européenne ont les mécanismes et les dispositifs de contrôle des investissements étrangers parmi les moins restrictifs.

---

<sup>1</sup> La loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi Pacte).

<sup>2</sup> Règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil européen du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union.

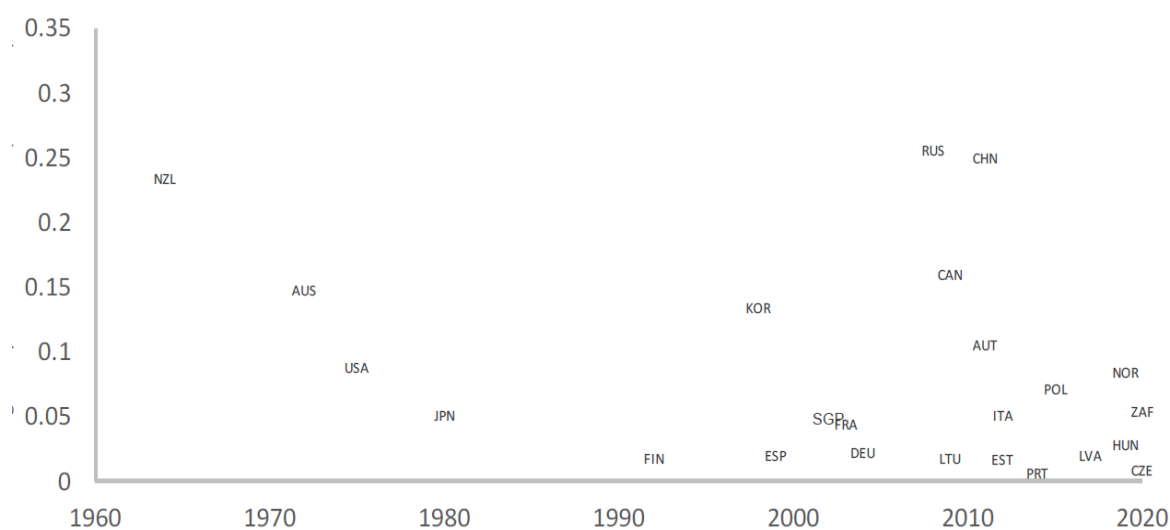
<sup>3</sup> Voir [sur le site de la Direction générale du Trésor](#).

## 1. Les tendances dans le monde 1990-2020

### 1.1. Déploiement ou renforcement important des dispositifs de contrôle des IDE par les pays, surtout depuis les années 2000

Une analyse de l'OCDE<sup>1</sup> montre un retour depuis le début des années 2000 des questions de sécurité et d'intérêts stratégiques dans les préoccupations des États hôtes en matière d'encadrement des investissements étrangers. De nombreux pays ont entamé des travaux pour mettre en place des dispositifs qui visent à compléter, étendre voire à remplacer les conditions d'autorisation traditionnelles, notamment dans les secteurs considérés comme sensibles. Ainsi, parmi les 62 pays étudiés en 2019, 80 % sont aujourd'hui dotés de mécanismes de contrôle des IDE. En outre, les mécanismes sont devenus très détaillés, opérationnels et sophistiqués dans la moitié des pays étudiés. Désormais, sur la base des données 2018-2019, entre 55 % et 65 % des flux d'investissement étrangers sont susceptibles de faire l'objet d'un contrôle.

**Graphique 1 – Déploiement ou renforcement du contrôle des IDE dans le monde depuis 1960 et indice de « restrictivité » en 2018**

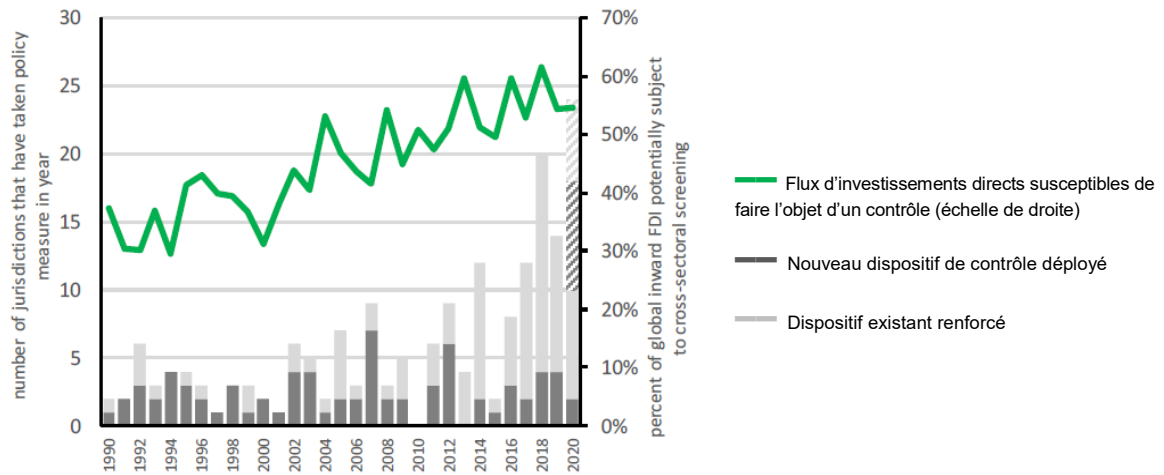


Lecture : en abscisses, l'année de mise en place ou de renforcement des contrôles ; en ordonnées l'indice de restrictivité des IDE

Source : OCDE, 2020

<sup>1</sup> « Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests: Current and emerging trends, observed designs, and policy practice in 62 economies », Research note by the OECD Secretariat, 2020.

**Graphique 2 – Poids des flux d’investissements directs susceptibles de faire l’objet de contrôle (1990-2020)**



Note : en hachuré, les réformes en projet.

Source: OCDE, 2020. Données de 62 pays à partir des bases de données de l'OCDE sur les IDE

Plusieurs facteurs expliquent l’engouement des pays pour davantage de contrôle :

- des préoccupations concernant les investissements en provenance d’économies moins transparentes ou de fonds dits souverains, en particulier les investissements opérés par des entreprises étrangères contrôlées par ou bénéficiant d’importants financements directs ou indirects des États étrangers ;
- le fait qu’une entreprise passe sous contrôle étranger suscite des craintes de menaces sur la sécurité des États, par exemple en réduisant la diversité des fournisseurs de certains produits ou services ;
- la sensibilité et la quantité croissantes de données, produites notamment par les applications numériques, et les technologies critiques liées à des changements technologiques importants durant les vingt dernières années ;
- enfin l’intensification de la concurrence mondiale, notamment avec l’affirmation de certains pays avec des stratégies de conquêtes économiques mondiales.

En 2008 et en 2009 sous l’égide de l’OCDE, ces questions ont fait l’objet de consultations et d’échanges entre de nombreux pays, qui ont adopté les *Principes directeurs de l’OCDE pour les politiques des pays bénéficiaires d’investissement dans les activités touchant la sécurité nationale* et des principes concernant spécifiquement les fonds souverains<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> En 2008 « the OECD Guidance on Recipient Country Policies towards SWFs », et en 2009 « OECD Guidelines for Recipient Country Investment Policies relating to National Security ».

## 1.2. Quatre principales évolutions des dispositifs de contrôle

Les pays qui font face à des flux importants d'investissements directs ne se sont pas contentés des seuls principes directeurs. Nombre d'entre eux ont introduit ou renforcé leurs dispositifs de contrôle des investissements directs étrangers. L'analyse menée par l'OCDE en 2019-2020 sur 62 pays montre qu'au-delà de la diversité des dispositifs et de leur sophistication, des caractéristiques communes se dégagent.

### ***Des mécanismes de plus en plus détaillés et sophistiqués et d'une grande diversité***

Une des caractéristiques soulignées par l'étude de l'OCDE est le degré élevé de détails et de sophistication des mécanismes et des dispositifs de contrôle des investissements directs étrangers. Il se traduit souvent par la définition de règles précises notamment concernant les procédures, les conditions, les responsabilités et les sanctions. Les règles peuvent comporter aussi la fixation des coûts et des frais à la charge de l'investisseur qui sollicite une autorisation de la part de l'administration dédiée. Par ailleurs, au-delà des contrôles ponctuels, les règles peuvent prévoir des clauses de revoyure et des contrôles continus du respect de certaines conditions.

### ***L'acquisition d'actifs par l'État redevient une option envisageable***

L'étude de l'OCDE cite l'exemple de l'Allemagne qui, en février 2019, a envisagé le recours à un fonds public pour acquérir des entreprises afin d'empêcher les prises de contrôle étrangères dans certaines situations. Ce fut le cas avec l'acquisition de participations dans une entreprise qui possédait un important réseau de distribution d'électricité et pour laquelle une entreprise étrangère avait soumissionné. Ainsi, même les pays qui ont privatisé des entreprises publiques, notamment dans les réseaux, n'hésitent pas à utiliser l'option d'acquisition des entreprises par des fonds publics comme une alternative au mécanismes « classiques » de contrôle des investissements étrangers.

### ***Élargissement des catégories d'investissements concernés par les contrôles***

C'est le cas notamment des technologies ayant un double usage civil et militaire, des technologies avancées (ou dites de rupture) ainsi que des technologies de réseaux. Par ailleurs, le développement de sociétés et d'applications donnant lieu au recueil ou à la production de données individuelles ou d'autres données considérées comme sensibles ainsi que les médias ont intégré le champ des secteurs et des technologies soumis à autorisation. C'est le cas en France, en Allemagne, aux États-Unis et au Royaume-Uni. En France, le décret n°2018-1057 relatif aux investissements étrangers soumis à autorisation préalable, publié le 1<sup>er</sup> décembre 2018, a ainsi élargi la liste des secteurs concernés par le contrôle des investissements.

La liste des secteurs ou technologies peut concerner aussi des risques liés aux acquisitions d'entreprises, considérées comme fournisseurs ou des prestataires de second ou de troisième rang du secteur militaire. L'OCDE cite l'exemple du Canada qui s'est opposé en 2018 à l'acquisition d'une entreprise canadienne de construction, *Aecon Group inc.*, car cette entreprise est souvent amenée, dans le cadre de marchés publics, à réaliser la construction d'infrastructures comme des bâtiments destinés à la production de l'énergie nucléaire, des travaux dans les aéroports ou d'autres infrastructures publiques.

### ***De nombreux mécanismes complètent ou se substituent au contrôle des investissements***

L'encadrement des investissements directs ne passe pas seulement par des dispositifs et des mécanismes de contrôle. Les États disposent aussi de nombreux outils « classiques » en matière de régulation économique ainsi que d'autres réglementations (voir chapitre 6). Ces outils complètent ou parfois se substituent aux dispositifs de contrôle, comme par exemple :

- l'acquisition ou le contrôle de l'État sur des actifs d'entreprises, notamment par des actions particulières (golden) qui permettent de contrôler les décisions et de limiter les risques ;
- les licences, avec la mise en place de procédures d'octroi, qui permettent à l'État, sans être propriétaire, d'en réglementer l'usage. De même pour les procédures d'attribution de concessions ou de droits d'usage ;
- les cessions d'actifs publics, qui donnent la possibilité à l'État de choisir les acquéreurs ;
- les achats d'actifs ou de services dans le cadre des marchés publics, qui permettent de limiter les risques liés à certains fournisseurs ;
- d'autres mécanismes qui passent aussi par le contrôle de la réglementation, notamment en matière de concurrence, de règles sanitaires, *etc.*

Enfin, l'accès à des savoir-faire, des technologies critiques ou des données sensibles peut emprunter d'autres canaux que l'acquisition directe d'entreprises. Cela pourrait même devenir une alternative pour les investisseurs étrangers voulant se soustraire aux contrôles des investissements directs. Par exemple, les joint-ventures, les ventes partielles d'activités, les marchés publics, l'immobilier, *etc.* Si les investissements directs s'opèrent davantage dans des technologies « matures », l'accès à des technologies « naissantes » s'opère davantage par d'autres canaux comme les coopérations en matière de recherche, y compris par le développement de coopérations avec les centres de recherche publics, les échanges de chercheurs, *etc.* En réponse à ces évolutions, certains pays hôtes structurent leurs services dédiés, les dotent de moyens et articulent davantage leurs actions avec celles de l'intelligence économique.

## 2. Les tendances en France et les initiatives européennes

### 2.1. La France a aussi renforcé ses dispositifs de contrôle

Comme l'indique l'article L. 151-1 du code monétaire et financier « les relations financières avec l'étranger sont libres ». Au niveau européen, cette ouverture est aussi un principe inscrit dans l'article 63 du Traité fondateur de l'Union européenne (TFUE). Ce principe comporte aussi des exceptions. La France, comme d'autres pays, s'est dotée depuis 1966 d'un dispositif de contrôle et d'autorisation préalable par le ministère en charge de l'Économie de certains investissements directs étrangers, notamment dans le secteur de la défense (loi n° 66-1008 du 28 décembre 1966). Le contrôle en France est mis en œuvre lorsque trois conditions cumulatives sont remplies, tenant à :

- la nationalité de l'investisseur : tous les investisseurs étrangers sont visés par la réglementation ;
- la nature de l'opération : sont visés les investissements qui se traduisent par l'acquisition du contrôle d'une société au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce, l'acquisition de tout ou partie d'une branche d'activité ou le franchissement du seuil de 25 % des droits de vote de celle-ci ;
- et aux secteurs d'activités de la société cible française.

Si l'investissement étranger remplit les conditions et fait l'objet d'un contrôle, le ministre chargé de l'Économie décide d'autoriser ou de refuser l'opération. L'autorisation peut être « simple » ou soumise à des conditions tenant compte du degré de sensibilité de l'activité concernée. Ces conditions, dont la typologie est fixée à l'article L. 151-8 du code monétaire et financier, sont proportionnées aux caractéristiques de chaque opération d'investissement.

Au milieu des années 2000, la France a fait évoluer ses dispositifs notamment en modifiant le seuil et en élargissant la liste des secteurs et des technologies concernées par les investissements directs soumis à autorisation. Dans le cadre de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 (article 30), le champ des activités soumises au contrôle a été précisé car le régime en vigueur en France a été considéré trop restrictif au regard des règles européennes<sup>1</sup>. Sur cette base, la France a dressé une liste limitative de secteurs et d'activités relevant du contrôle (article R. 153-2 du code monétaire et financier). Les modifications apportées en 2009 puis en 2012 n'ont pas permis de soumettre à autorisation le cas du rachat par *General Electric* de la branche « Énergie » d'*Alstom*. Un

---

<sup>1</sup> Article L. 151-3 du code monétaire et financier.

nouveau décret a donc été pris en 2014<sup>1</sup> pour élargir la liste des secteurs et des activités soumis au contrôle<sup>2</sup>.

En 2018, un décret (n° 2018-1057 du 1<sup>er</sup> décembre 2018) relatif aux investissements étrangers soumis à autorisation préalable a intégré dans la liste des entreprises les secteurs de l'aérospatial et de la protection civile, les entreprises qui mènent des activités de recherche et de développement en matière de cybersécurité, d'intelligence artificielle, de robotique, de fabrication additive, de semi-conducteurs. Enfin, les entreprises qui hébergent certaines données sensibles entrent dans le champ du contrôle depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019<sup>3</sup>. Ces mesures s'inscrivent aussi dans le cadre du nouveau règlement européen de filtrage des IDE de 2019, opérationnel depuis le 11 octobre 2020 (voir point suivant).

Depuis le début de la crise du Covid-19, la volatilité des marchés financiers a fait craindre que des opérations d'investissements directs étrangers portent atteinte aux entreprises dans des secteurs stratégiques. Deux mesures ont donc été prises par le ministre de l'Économie par arrêté du 29 avril 2020 pour adapter la procédure de contrôle des investissements étrangers en France dans le contexte de la crise sanitaire. D'une part, les biotechnologies ont été intégrées de manière pérenne à la liste des technologies critiques couvertes par le contrôle des investissements directs. D'autre part, et jusqu'au 31 décembre 2020, le seuil de détention des droits de vote d'une entreprise déclenchant la procédure a été abaissé à 10 % (au lieu de 25 %) pour les entreprises cotées, et pour les investisseurs issus de pays-tiers (hors UE).

### ***Quels sont les moyens dédiés en France, comparés à ceux des pays de l'OCDE ?***

Peu d'informations sont rendues publiques sur les moyens consacrés aux activités de contrôle des IDE, car elles sont considérées comme sensibles. Si l'OCDE dans son étude de 2020 a recueilli des informations publiques concernant quelques pays, celles-ci ne reflètent pas l'ensemble des coûts directs et indirects des contrôles. Elles permettent néanmoins de donner quelques ordres de grandeur :

- l'Allemagne estime qu'en 2020 le surcoût annuel qui résulterait de ses réformes récentes du contrôle des IDE est estimé à 4,7 millions d'euros ;

---

<sup>1</sup> Décret n° 2014-479 du 14 mai 2014 relatif aux investissements étrangers soumis à autorisation préalable.

<sup>2</sup> L'article L. 151-3 du code monétaire et financier liste les secteurs couverts par cette réglementation : les entreprises de la BITD et leurs sous-traitants, l'approvisionnement en énergie et en eau, l'exploitation des réseaux et des services de transport, les opérations spatiales, les télécoms, les matériels et services nécessaires pour l'exercice des missions de sécurité publique et civile, l'exploitation des OIV, la protection de la santé publique, la sécurité alimentaire, la presse écrite ou en ligne d'information politique et générale, la R & D portant sur des technologies critiques. Depuis le 29 avril 2020, les biotechnologies ont été ajoutées.

<sup>3</sup> Voir la fiche 16 du [rapport du Comité d'évaluation de la Loi PACTE](#) et le [site de la Direction générale du Trésor](#).

- aux États-Unis, le département de la Justice et le Trésor ont prévu des dépenses dans le cadre du processus de contrôle pour le compte du Comité pour l'investissement étranger aux États-Unis (*Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS*) de l'ordre de 40 millions de dollars en 2020, en hausse de plus du double par rapport au budget précédent ;
- la Commission européenne prévoit une dépense annuelle de l'ordre de 3,2 millions d'euros pour financer les coûts liés au nouveau mécanisme de filtrage des investissements directs étrangers et de coordination entre les États membres de l'UE et la Commission européenne. Cette dépense couvrira notamment 22 fonctionnaires de la Commission ;
- concernant la France, l'étude de l'OCDE mentionne des données qui seraient issues des études d'impact du projet de Loi PACTE. Au-delà d'un comité interministériel composé de 23 membres, il est prévu d'augmenter le nombre d'emplois de 5 à 10 postes, avec un coût additionnel estimé à 350 000 euros. Sur cette base, le coût total des services dédiés pourrait être estimé à un peu plus de 1 million d'euros.

La comparaison entre ces pays doit toutefois tenir compte des flux d'investissements directs d'une part, et des investissements effectivement soumis au processus de contrôle d'autre part. Par exemple, les États-Unis accueille chaque année un montant en moyenne dix fois plus élevé de flux d'investissements directs que la France.

Par ailleurs, pour financer les coûts de contrôle, certains pays ont introduit, à l'image des pratiques déjà observées pour les labels et les certifications, des frais et des cotisations à la charge de l'investisseur qui sollicite une autorisation auprès de l'administration. L'OCDE cite plusieurs cas. Par exemple, les États-Unis ont introduit depuis 2018 des frais à la charge de l'investisseur, qui sont variables et plafonnés à 1 % du montant de la transaction et à 300 000 dollars en valeur. Ces frais en Australie, qui sont fixés depuis la réforme de 2015 selon un barème indexé sur l'inflation, peuvent atteindre 105 000 dollars australiens (un peu plus de 63 000 euros). Ils servent à financer les coûts de traitement des demandes notamment ceux de son centre dédié aux infrastructures critiques (*Critical Infrastructure Center*). Il n'y a pas d'informations précises concernant le Royaume-Uni, qui selon l'étude de l'OCDE prélève des frais variables selon la transaction, mais ne les applique pas aux PME.

## **2.2. L'Europe s'est dotée d'un mécanisme de filtrage des investissements directs étrangers, opérationnel depuis le 11 octobre 2020**

À l'initiative de la France, de l'Allemagne et l'Italie, la Commission européenne dans sa communication de septembre 2017 a lancé les travaux en vue d'aboutir en 2019 à un



règlement concernant les investissements étrangers<sup>1</sup>. Dans cette communication, comme dans le document publié par le Centre commun de recherche de la Commission (JRC)<sup>2</sup>, la forte croissance des investissements directs dans les pays de l'UE a été pointée. Tout en soulignant le poids des investissements directs dans l'économie européenne, qui représentaient 6 295 milliards d'euros à la fin de 2017 et plus de 16 millions d'emplois directs, la communication pointe aussi l'évolution particulière selon les pays d'origine.

D'une part, les pays qui détiennent historiquement des investissements directs en Europe continuent d'occuper le premier rang, notamment les États-Unis, la Suisse, la Norvège, le Canada, l'Australie et le Japon, qui disposent de plus de 80 % du stock des investissements en Europe. D'autre part, le nombre d'entreprises acquises par les investisseurs « émergents » a connu une croissance exceptionnelle. La Chine, Hong Kong et Macao contrôlent plus de 28 000 entreprises en 2017, contre 5 000 en 2007. Le nombre d'entreprises européennes ayant basculé sous le contrôle de l'Inde et de la Russie est passé au cours de cette période de 2 000 et 1 600 en 2007 à 12 000 pour chacun de ces deux pays en 2017. En outre, la Commission européenne considère que dans certains cas, les investissements étrangers peuvent représenter un risque pour la sécurité ou l'ordre public dans les États membres, voire dans l'ensemble de l'Union.

Dans le cas de la Chine, la part des entreprises des pays de l'Union européenne contrôlées par ce pays est passée de 2,5 % en 2006 à 9,5 % en 2016 (en termes d'actifs les parts relatives sont respectivement de 0,2 % et 1,6 % en 2017, avec un poids important des entreprises d'État<sup>3</sup>). En outre, de nombreux exemples d'achats d'infrastructures en Europe ont suscité des inquiétudes. C'est le cas en 2016 de la vente du Pirée, le plus grand port de Grèce, à l'armateur public chinois *Cosco Shipping Corporation*, suivie par d'autres achats de parts dans des ports européens comme Anvers ou Rotterdam. Début 2018, la Chine fait l'acquisition de 85 % des parts de *Zeebruges*, deuxième port de Belgique. Une autre entreprise publique de Hong-Kong, la *China Merchants Port*, a acquis aussi des parts dans des ports en France (Dunkerque, le Havre, Marseille, Nantes) et à Malte (Marsaxlokk). D'autres secteurs sont concernés, par exemple la vente en 2016 du pionnier allemand de la robotique *Kuka*, acheté par le chinois *Midea* et l'acquisition par un grand patron chinois de 10 % du capital de *Daimler*.

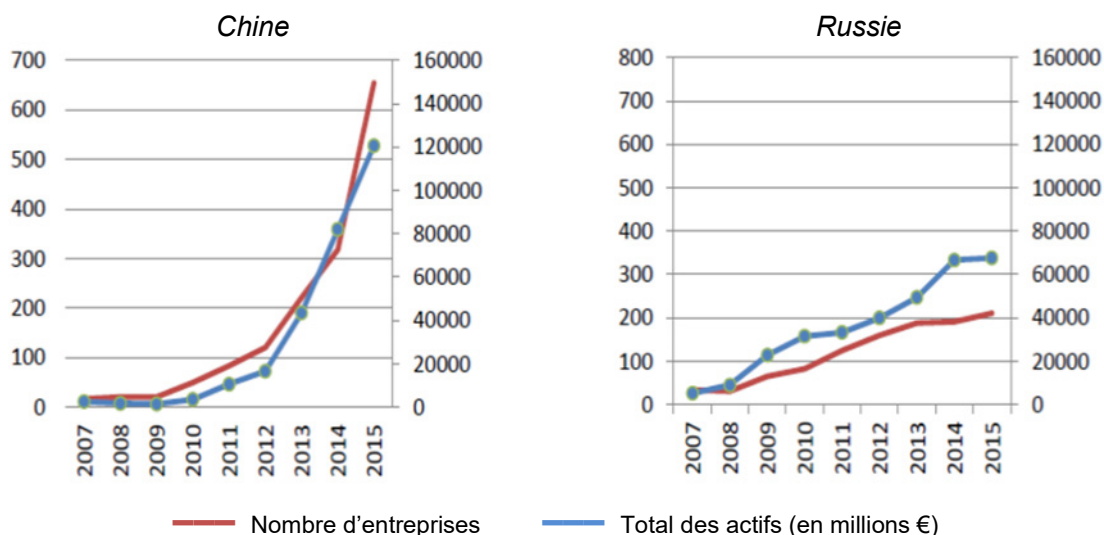
---

<sup>1</sup> « Welcoming Foreign Direct Investment while Protecting Essential Interests », Communication de la Commission européenne du 13 septembre 2017.

<sup>2</sup> Foreign Direct Investment in the EU. Following up on the Commission Communication “Welcoming Foreign Direct Investment while Protecting Essential Interests” of 13 September 2017, SWD (2019) 108 final, EC, 2019.

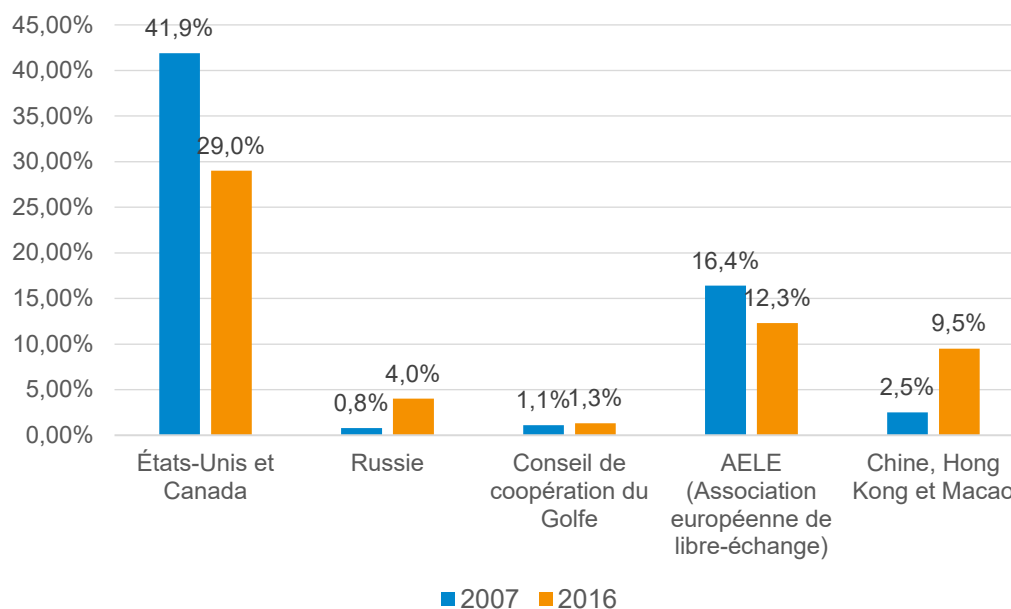
<sup>3</sup> Selon certaines estimations, la part des entreprises d'État chinoises dans les investissements dans les entreprises de l'UE a presque doublé en une année (35 % en 2016 contre 68 % en 2017). Voir également [Les investissements directs étrangers dans l'Union européenne : Quels contrôles ?](#) Rapport de MM. les Sénateurs Jean Bizet et Franck Menonville, Commission des affaires européennes, Rapport n° 115, 2018.

**Graphique 3 – Les investissements directs dans l’UE en provenance de la Chine (gauche) et de la Russie (à droite), 2007-2015**



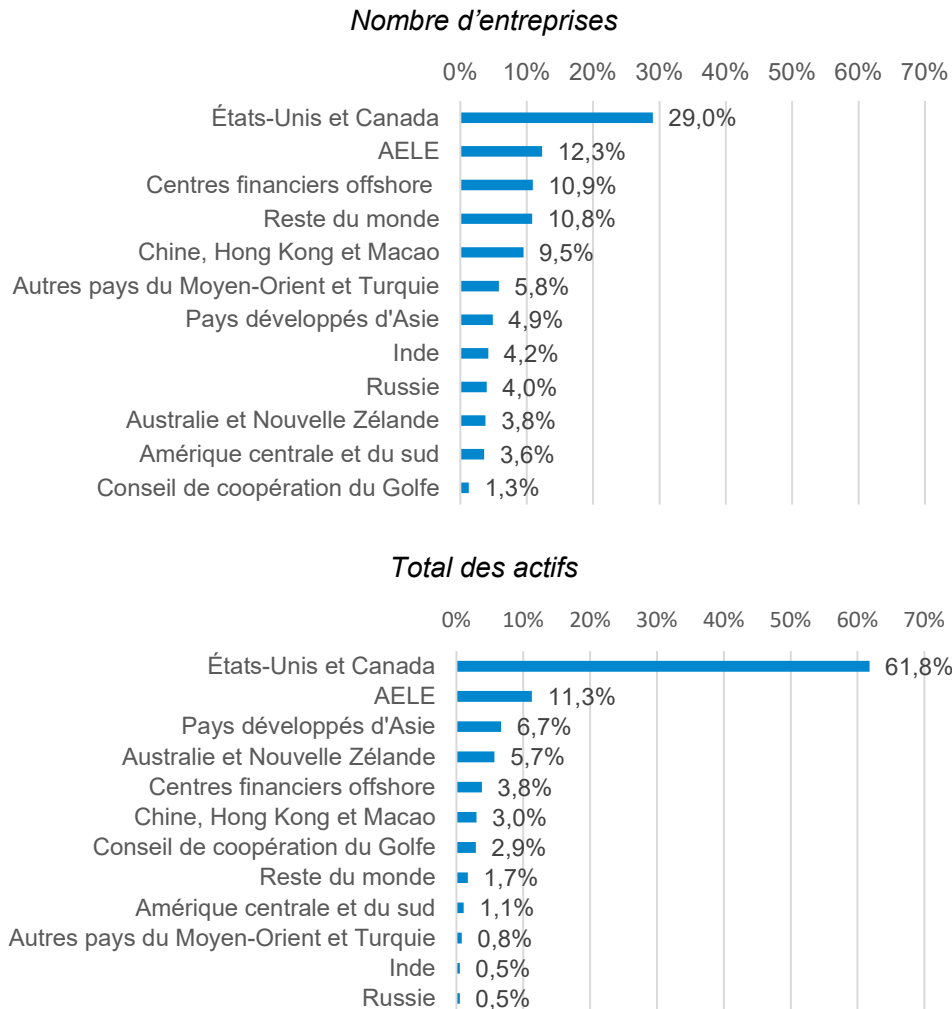
Source : Commission européenne (2019), *Foreign Direct Investment in the EU*, Commission Staff Working Document, SWD (2019), 108 final, 13 mars 2019, p. 11

**Graphique 4 – Évolution des investissements non UE dans les entreprises des pays de l’UE par pays ou zone géographique d’origine, entre 2007 et 2016**



Source : OCDE

**Graphique 5 – Investissements non UE dans les entreprises des pays de l’UE, par pays ou zone géographique d’origine, en 2016**



Note : AELE = Association européenne de libre-échange (Islande, Liechtenstein, Norvège, Suisse). Pays développés d’Asie = Japon, Singapour, Taïwan, Corée. Conseil de coopération du golfe (CCG) = Arabie saoudite, Oman, Koweït, Bahreïn, Émirats arabes unis et Qatar.

Source : Commission européenne (2019), *Foreign Direct Investment in the EU*, Commission Staff Working Document, SWD (2019), 108 final, 13 mars 2019, p. 11

Le règlement européen qui établit un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l’Union européenne a été adopté en 2019<sup>1</sup> et est entré en application le 11 octobre 2020. Durant la période de préparation de sa mise en œuvre, de nombreux États membres de l’Union européenne ont procédé au renforcement de leurs dispositifs nationaux de filtrage des investissements. Aujourd’hui, plus de la moitié des pays de l’UE

<sup>1</sup> Règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil européen du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l’Union.

disposent de mécanismes leur permettant de contrôler les acquisitions par des investisseurs étrangers : l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal et le Royaume-Uni.

Depuis le 11 octobre 2020, le mécanisme de coopération prévu par le règlement est donc opérationnel. Les États membres et la Commission européenne pourront échanger des informations et partager leurs analyses des enjeux, et parfois des risques liés à certains projets d'investissement devant avoir lieu sur le territoire européen. « La Commission assurera un rôle important dans la mise en œuvre de ce dispositif, puisqu'elle aura connaissance de toutes les informations échangées. Elle pourra également faire valoir son avis lorsqu'un investissement semble constituer une menace pour la sécurité ou l'ordre public de plus d'un état membre, ou lorsqu'une opération risque de porter atteinte à un projet ou un programme présentant un intérêt pour l'ensemble de l'UE<sup>1</sup>, comme Horizon 2020 ou Galileo »<sup>2</sup>. Le dispositif d'échange d'information et d'avis sur des projets d'investissements étrangers ne change pas le rôle des États, qui demeurent souverains en matière de décision d'autoriser ou non un projet d'investissement sur leur territoire.

### **2.3. Les dispositifs de la France et de l'Europe demeurent parmi les moins restrictifs, selon l'OCDE**

Apprécier le degré de sélection et de restrictivité des mécanismes de contrôle des investissements directs étrangers nécessite de disposer des données sur les projets et sur les décisions prises à l'issue de leur examen par les services nationaux. Or, pour différentes raisons de confidentialité, notamment des affaires économiques des entreprises, les pays communiquent rarement sur ces éléments, y compris en France. Il n'est donc pas possible de mesurer précisément le degré de sélection à partir de l'application effective des dispositifs, mais seulement à partir des règles rendues publiques par les pays. C'est l'objet de « l'indice de restrictivité de l'IDE » développé par l'OCDE en 2003<sup>3</sup>, qui mesure le caractère restrictif des règles d'un pays en matière d'investissement direct étranger (voir encadré).

Les données de 2019 montrent que les pays de l'Union européenne sont les moins restrictifs en matière de contrôle des investissements directs étrangers. Parmi les pays les moins restrictifs des 62 pays étudiés figurent au premier rang le Luxembourg, suivi du

---

<sup>1</sup> Le règlement concerne aussi des domaines technologiques ou des infrastructures critiques par exemple dans la défense, l'énergie, l'aérospatial, les transports, l'eau, la santé, l'intelligence artificielle, la cybersécurité, la communication, les médias, le stockage des données, les nano et biotechnologies, etc.

<sup>2</sup> Voir la note du 12 octobre [sur le site de la DG Trésor](#).

<sup>3</sup> Pour une présentation détaillée, voir Kalinova B., Palerm A., Thomsen S. (2010), « OECD's FDI restrictiveness Index : 2010 update », *OECD Working Papers on international investment*, n° 2010/03.

Portugal, de la Slovénie, de la République tchèque et des Pays-Bas. L'Allemagne arrive en 14<sup>e</sup> rang. La France se classe 28<sup>e</sup> des pays les moins restrictifs, juste après l'Irlande, le Royaume-Uni et la Belgique. L'Italie, avec des valeurs proches de celle de la France, est classée 32<sup>e</sup>.

D'autres pays de l'OCDE sont classés parmi les pays les plus restrictifs, c'est-à-dire dont la valeur de l'indice est supérieure à la moyenne de l'OCDE. Il s'agit des États-Unis, de la Corée et du Canada. La Russie et la Chine, même si la valeur de l'indice de ce dernier pays a baissé sur la période 1997-2018 (graphique 7), demeurent parmi les pays les plus restrictifs aux investissements directs étrangers.

#### **Encadré – L'indice de restrictivité de l'IDE de l'OCDE**

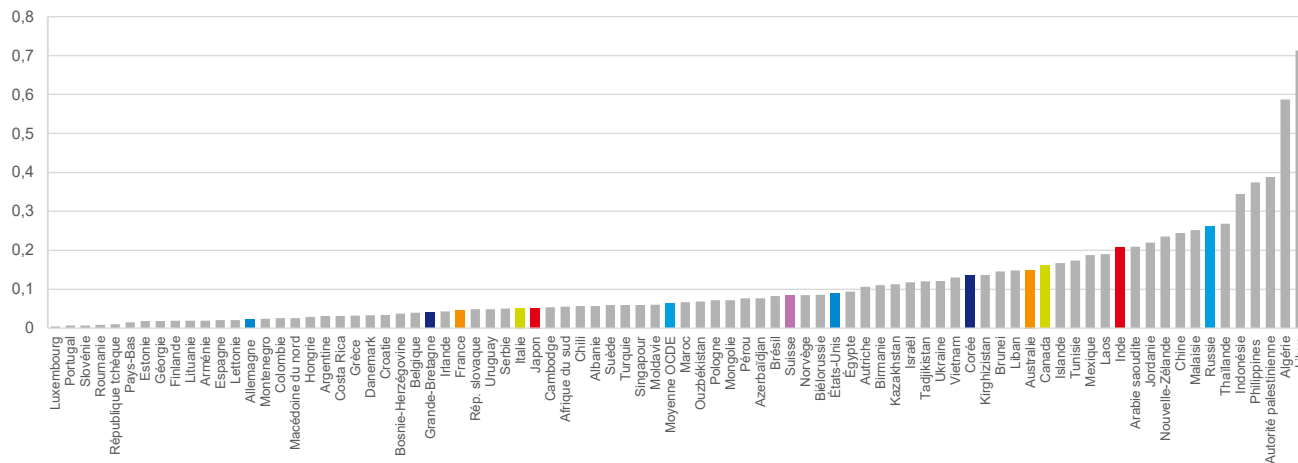
Développé par l'OCDE en 2003, cet indice mesure le caractère restrictif des règles d'un pays en matière d'investissement direct étranger en fonction de quatre types de restrictions :

- seuils et limitations des prises de participation étrangères au capital des entreprises ;
- dispositifs de filtrages et autorisations administratives obligatoires ;
- restrictions à l'emploi d'étrangers à des postes clés et restrictions dans les domaines de la gestion, de l'exploitation et des mouvements de personnel entre les pays ;
- autres restrictions aux activités et aux opérations des filiales de groupes étrangers.

Cet indice a été révisé en 2010. Il est produit annuellement pour neuf secteurs/domaines : Fabrication, Électricité, Distribution, Transport, Média, Télécommunication, Services, financiers, Services marchands. Il prend la valeur 1 quand le pays est considéré comme totalement fermé aux investissements directs et la valeur 0 si la réglementation est quasi inexistante et que le pays est très ouvert à ces investissements. Les dernières estimations de cet indice ont été publiées en mai 2020. S'ils permettent ainsi de classer les pays selon le degré de « restrictivité » des investissements directs étrangers, ce classement est fondé sur les règles établies et non sur les résultats de leur application par les pays.

*Pour une présentation détaillée, voir Kalinova B., Palerm A. et Thomsen S. (2010), « OECD's FDI restrictiveness Index : 2010 update », OECD working papers on international investment, n° 2010/03.*

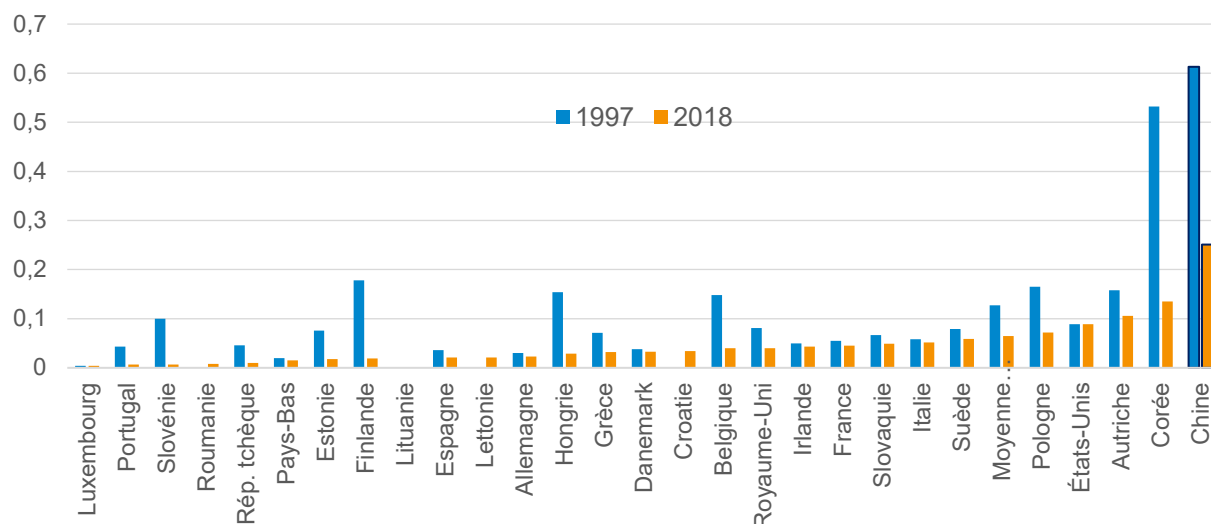
**Graphique 6 – Indice de « restrictivité » des investissements directs étrangers en 2019 ; 0 = Ouvert; 1 = Fermé, Total**



Lecture : de gauche à droite, du moins aux plus restrictifs, les pays signalés sont Allemagne (bleu), Grande-Bretagne (violet), France (orange), Italie (vert), Japon (rouge), Moyenne OCDE (bleu clair), Suisse (mauve), États-Unis (bleu), Corée (violet), Australie (orange), Canada (vert), Inde (rouge) et Russie (bleu clair).

Source : OCDE, Restrictivité de l'IDE (indicateur), mai 2020

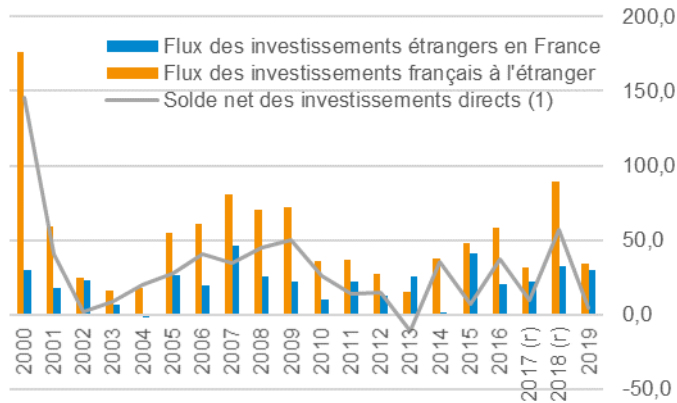
**Graphique 7 – Évolution de l'indice de « restrictivité » des investissements directs étrangers en 1997-2018**



Note : certaines données sont manquantes.

Source : Base de données de l'OCDE, Indice de restrictivité 2020

## Graphiques annexes



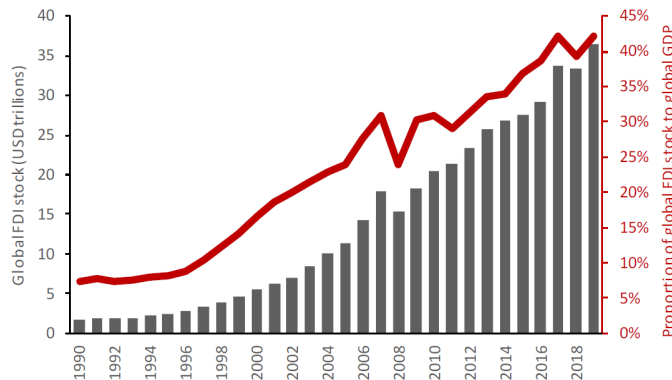
### Les flux d'investissements en France 2000-2019

(1) solde établi en conformité avec la 6<sup>e</sup> édition du manuel de la balance des paiements.

Note : flux établis en application de la règle du principe directionnel étendu.

r) données révisées

Source : Banque de France

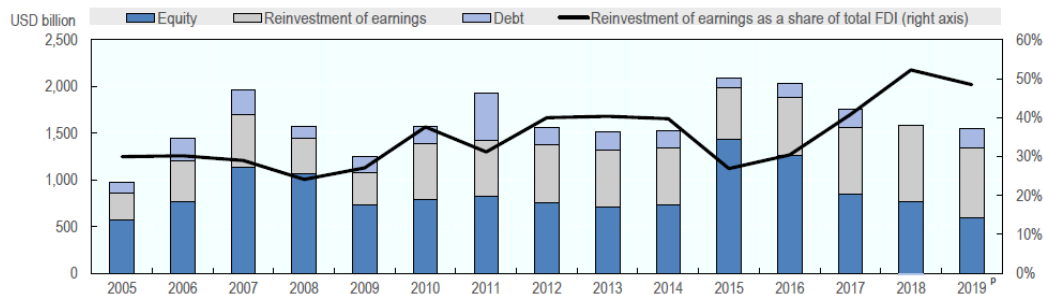


### Évolution du stock d'investissements directs étrangers et de son poids en % du PIB mondial

Extrait du rapport de l'OCDE, 2020

Source : IMF World Economic Outlook database; IMF Balance of Payments Database; OECD Foreign Direct Investment statistics database.

### Les flux d'investissements directs par composantes 2005-2019



(p) données préliminaires

Note : la dette réfère à l'endettement entre les parties

Source : OECD FDI Statistics Database and FDI in Figures, avril 2020.



Directeur de la publication

**Gilles de Margerie, commissaire général**

Directeur de la rédaction

**Cédric Audenis, commissaire général adjoint**

Secrétaires de rédaction

**Olivier de Broca, Sylvie Chasseloup**

Contact presse

**Matthias Le Fur, directeur du service Édition/Communication/Événements**

**01 42 75 61 37, [matthias.lefur@strategie.gouv.fr](mailto:matthias.lefur@strategie.gouv.fr)**