



conférence  
**gambetta**

# Prendre au sérieux le décret Montebourg

*Emmanuel Maurel*

*François Livel*

Emmanuel Maurel est député européen ; il a été notamment le rapporteur fictif du règlement 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union.

François Livel, ancien élève de l'ENA, est un haut-fonctionnaire ayant exercé plusieurs années au Ministère de l'Économie et des Finances, membre de la conférence Gambetta.

Publié en mai 2020.

Remerciements pour sa relecture à Takfarinas Chabane et pour ses remarques à John Palacin, tous deux anciens conseillers techniques au cabinet du ministre de l'économie, du redressement productif et du numérique

La Conférence Gambetta est un laboratoire d'idées républicaines et sociales qui vise à réunir des universitaires, praticiens et citoyens engagés pour croiser les points de vue dans une même poursuite de l'intérêt général au cours de conférences ouvertes à tous ; mettre en valeur des recherches et des débats rendus invisibles par le flot médiatique ; fournir des sources d'inspiration pour le "métier de citoyen".



<https://www.facebook.com/ConfGambetta/>



<https://twitter.com/confgambetta>



<http://www.conferencegambetta.fr/>

## **La crise du coronavirus a rappelé l'importance de la santé et de l'agroalimentaire pour notre sécurité**

**Cette crise a mis en lumière la dépendance de la France envers des fournisseurs étrangers, notamment chinois, pour des équipements vitaux comme les respirateurs, pour des produits consommables comme les tests, les masques chirurgicaux, les gels hydro-alcooliques et pour certains médicaments. Comme l'a souligné le ministre de l'économie et des finances en février 2020, 80 % des matières premières des composants actifs des médicaments proviennent de Chine ou d'Asie. A la différence de l'Allemagne, la France a ainsi délaissé depuis le début des années 2000 ces filières industrielles qui s'y sont peu développées (cf. graphiques en annexe). La France doit donc accroître ses capacités productives dans ces domaines, rechercher des sources alternatives d'approvisionnement et protéger les groupes et les entreprises nationales nécessaires à la préservation de sa sécurité sanitaire, en particulier dans le domaine des médicaments et des équipements hospitaliers.**

Cette crise a également réveillé des peurs ancestrales de l'humanité : la contagion, le rationnement et la faim. Les épidémies entraînent ainsi souvent des famines en désorganisant ou en interrompant les processus de production, de communication et de transport. Elles réduisent également les capacités de production en confinant les consommateurs-travailleurs, en les affaiblissant ou les mettant en danger. Il en résulte dès lors une baisse de la production, notamment agricole, un amoindrissement de la diversité des

produits vendus et une hausse des prix alimentaires, si la demande reste élevée, ou une baisse de ces prix, dans le cas contraire<sup>1</sup>.

Ce processus délétère pourrait être d'ailleurs à l'œuvre prochainement dans de nombreux pays africains et du Moyen-Orient, sauf à ce que des États plus développés leur viennent en aide<sup>2</sup>. Les pays les plus riches ont quant à eux tenu, du fait de la mécanisation de leur agriculture, du nombre réduit d'agriculteurs au sein de leur population active, de leur éloignement de la plupart des foyers épidémiques (hormis en France, le cas de la Picardie), de l'existence de stocks, d'une mobilisation des grossistes et des travailleurs des usines de production agro-alimentaire permettant de garantir une relative autosuffisance alimentaire.

**En France, le confinement de la population l'a conduit à réduire sa consommation de près de 18 % en mars 2020, en la recentrant sur les produits alimentaires dont l'importance vitale s'est confirmée.**

L'existence d'un réseau performant de marchés d'intérêt nationaux, de plateformes logistiques agro-alimentaires et de grande distribution ont permis de répondre à la demande. Si des magasins ont été pris d'assaut ponctuellement par des consommateurs, certains produits parfois manquants en rayon ou des commandes de « drives » partiellement honorées, les établissements commerciaux ont continué à être approvisionnés et à livrer des produits alimentaires en quantité suffisante. Le recours accru à des produits français (présenté comme un effort patriotique des distributeurs mais aussi souvent subi, du fait des difficultés de transport des marchandises) n'a pas conduit à la progression attendue des prix alimentaires avec + 1,9 % et + 4,7 % sur un an pour les produits frais selon l'INSEE (cf. tableaux 1 et 2 en annexe), soit, par rapport à 2019, une augmentation moindre de 0,6 % pour l'alimentaire mais supérieure de

---

<sup>1</sup> La FAO constate une baisse de la demande et des prix des produits alimentaires mondiaux, du fait de l'épidémie de coronavirus et des perspectives économiques négatives (cf. <https://news.un.org/fr/story/2020/04/1065662>).

<sup>2</sup> Le Programme alimentaire mondial estime que le nombre de personnes confrontées dans le monde à une crise alimentaire pourrait passer de 135 à 265 millions, à cause du coronavirus (cf. <https://histoires.wfp.org/covid-19-le-nombre-de-personnes-souffrant-de-la-faim-dans-le-monde-risque-de-double-en-2020-49566d76f6ad>).

0,5 % pour les produits frais, malgré une baisse de 0,9 % observée en mars 2020. Cependant, UFC-Que choisir observe entre le 2 mars et le 11 avril une montée des prix des fruits et légumes de 9%, pouvant atteindre pour les produits bio 12 %, ainsi qu'une progression de 2,5 % des produits de première nécessité (cf. annexe). Selon une étude de Bonial, 86% des consommateurs estiment d'ailleurs que les prix des produits de grande consommation se sont accrus depuis le confinement<sup>3</sup>.

**Pourtant, que serait-il advenu si les producteurs agroalimentaires, les entreprises de grande distribution, voire les grossistes et les plateformes logistiques agroalimentaires comme celle de Rungis n'avaient pas été contrôlés par des capitaux privés français ou par l'État?**

Une enseigne de supermarché rachetée par une entreprise extra-européenne de commerce électronique aurait-elle distribué davantage de produits alimentaires français comme l'ont fait les enseignes françaises? Aurait-elle profité de la crise pour vendre davantage de produits extra-européens? Une plateforme logistique agroalimentaire rachetée par un investisseur européen, aurait-elle orienté une partie des flux de produits agricoles français vers d'autres pays de l'Union, au détriment des consommateurs français? Un grossiste passé sous contrôle étranger aurait-il cherché à maintenir des prix modérés pour ses clients français ou plutôt pour ses autres clients européens?

---

<sup>3</sup>Cf. Challenges.fr, Faut-il s'inquiéter d'une hausse des prix dans les magasins, Valérie Xandry, 30 avril 2020

## **La protection des secteurs stratégiques de notre économie, dont l'agroalimentaire et les biotechnologies, vient d'être en apparence renforcée pour répondre à la crise**

Les investissements étrangers en France en matière de production, transformation ou distribution de produits agricoles bénéficient d'une protection spécifique par le décret du 31 décembre 2019 modifiant le décret dit « Montebourg » ou IEF. C'est aussi le cas de secteurs comme la presse et la R&D dans les technologies critiques (intelligence artificielle, robotique, cybersécurité, fabrication additive, semi-conducteurs, technologies quantiques, stockage de l'énergie).

**Le ministre de l'économie et des finances a annoncé le 29 avril 2020 son intention d'abaisser, pour la seule année 2020, le seuil de mise en œuvre du « décret Montebourg » de 25 à 10 % d'acquisition de droits de vote par une entreprise étrangère et d'étendre l'application de ce texte aux biotechnologies.**

Plusieurs raisons expliquent cette extension opportuniste de champ d'application :

- Pour l'agroalimentaire, l'impossibilité jusqu'alors pour l'État de s'opposer ou d'encadrer le rachat par des investisseurs chinois de vignobles ou de riches terres agricoles, comme la prise de contrôle étrangère de groupes comme Carrefour ou Danone.
- Pour la grande distribution, un probable mouvement de concentration et rachat d'entreprises induit par la concurrence du commerce électronique et l'inadaptation des hypermarchés aux nouveaux comportements et attentes éthiques, écologiques et patriotiques des consommateurs (recherche de l'authenticité, de la proximité, des circuits courts, d'une « expérience client », etc.).

- L'importance des recherches dédiées au coronavirus dans le secteur des biotechnologies.
- **La baisse récente de la valeur boursière de nombreux fleurons du CAC 40 et du SBF 120, du fait de la crise boursière engendrée par l'épidémie de coronavirus et le deuxième contre-choc pétrolier.**

Ces entreprises sont devenues plus vulnérables à des opérations de rachats d'entreprises étrangères désireuses de mettre la main à bas prix sur des concurrents surendettés ou sous-capitalisés mais au patrimoine immatériel alléchant, au carnet de commandes bien rempli, aux salariés qualifiés et à la bonne réputation établie.

**Le contrôle des investissements étrangers en France doit s'exercer sur la durée, avec des moyens suffisants, et sanctionner vraiment les entreprises étrangères ne respectant pas leurs engagements**

**Proposition n°1 – Le décret Montebourg doit dès à présent pouvoir être activé, de façon pérenne et définitive comme en Allemagne, lorsque les 10% de droits de vote sont atteints**

Pour être cohérente, la procédure d'autorisation préalable par l'État des investissements en France (IEF) doit être une politique structurelle et non pas conjoncturelle. Son champ d'application doit être clair et stable, même s'il doit aussi pouvoir s'adapter aux évolutions de

la conjoncture. **L'abaissement du seuil de contrôle par l'État des IEF à 10 % des droits de vote devrait être pérenne (comme l'a fait l'Allemagne en 2018) et non pas provisoire, jusque fin 2020, comme le prévoit le ministre de l'économie et des finances<sup>4</sup>.** Ce seuil durablement établi à 10% serait tout à fait raisonnable, alors que les autorités japonaises viennent de fixer à 1 % le seuil de contrôle par l'Etat des participations étrangères dans des entreprises nippones stratégiques.

## **Proposition n°2 – Le décret Montebourg doit être... réellement utilisé**

**Pour être crédible, ce contrôle doit, au-delà de la production de lettres d'engagement par les entreprises étrangères acheteuses, donner lieu à des refus explicites d'autorisation d'investissement, plutôt que de décourager en amont des investisseurs. Or, on ne dénombre à ce jour qu'un seul cas de refus d'IEF, en mars 2020, pour le rachat de l'entreprise de systèmes de vision nocturne Photonis par la société américaine Teledyne.**

*Le fonds Ardian, propriétaire de Photonis, met en vente en 2019 cette entreprise d'optronique qui fournit des composants du laser mégajoule et des tubes de puissance pour les communications militaires. Les autorités*

---

<sup>4</sup> Déclaration de Bruno Le Maire sur Twitter : « Le seuil de contrôle des investisseurs étrangers qui prennent des parts dans des entreprises françaises cotées sera abaissé de 25 à 10 %. [...] #LaMatinale LCI ». A l'oral, le ministre de l'économie et des finances a précisé : « Je vais demander, pour une durée qui ira sans doute jusqu'à la fin de l'année 2020, à ce que le seuil de contrôle des investisseurs qui viennent prendre des parts dans une entreprise soit abaissé de 25 % à 10 %. [...] Je vais abaisser ce seuil à 10 % pour tous les investisseurs qui ne sont pas européens, pour les très grandes entreprises, pour une durée qui ira jusqu'à la fin de l'année 2020. »

*françaises ne parviennent pas à convaincre Thalès et Safran de reprendre Photonis que le groupe américain Teledyne offre de racheter pour 510 millions d'euros. Si ce « dossier IEF » est rejeté à ce stade oralement par le ministère de l'économie et des finances (et sur l'insistance du ministère des armées), aucune solution alternative de rachat n'a pour le moment émergé.*

### **Proposition n°3 – Doter l'État d'un pouvoir de préemption sur l'immatériel en cas d'infraction**

**Pour être efficace, ce contrôle doit sanctionner l'entreprise ne respectant pas ses engagements en permettant par exemple à l'État, après une procédure administrative contradictoire, d'exercer un droit de préemption sur le patrimoine immatériel de l'entreprise achetée<sup>5</sup>. Il ne doit pas se limiter à des remboursements d'aides publiques jamais décidés ou à des amendes symboliques pour des grands groupes, comme pour General Electric qui a bafoué ces engagements de création d'emplois à Belfort, dans le cadre du rachat d'Alstom.**

*En décembre 2014, le groupe américain General Electric (GE) achète la branche énergétique du groupe français Alstom qui fait l'objet d'une amende de 772 millions de dollars de la justice américaine. Le ministre de l'économie, Arnaud Montebourg, a validé auparavant cette fusion en l'assortissant de conditions détaillées dans une lettre d'engagement. Cet accord permet de garantir l'indépendance énergétique de la France et comporte un engagement de GE de créer 1.000 emplois en France, en faisant*

---

<sup>5</sup> A ce jour, sur la base de l'article L 613-20 du code la propriété intellectuelle, l'État peut à tout moment exproprier (au sens de « préempter »), en tout ou partie, pour les besoins de la défense nationale, les inventions, objet de demandes de brevet ou de brevets.

*du site Alstom de Belfort le centre mondial des turbines à gaz 50Hz. Cependant, en mai 2019, GE annonce la suppression de plus de 1.000 postes en France, dont 792 à Belfort et Bourogne. En octobre 2019, un nouveau plan social réduit ces suppressions d'emploi à 482. GE a dû payer entretemps à l'État une amende de 50 millions d'euros pour ne pas avoir respecté son engagement de création d'emplois.*

### **Proposition n°4 – Une politique assumée et en association avec le Parlement**

**Pour être lisible, ce contrôle doit faire l'objet d'une politique de communication affirmée de l'État et d'une association étroite du Parlement.** Or, aucune donnée statistique nationale n'est publiée sur les IEF autorisés ou refusés par l'État. Le Parlement n'est pas associé à cette politique essentielle pour la préservation de notre sécurité et de notre indépendance économique. **Il conviendrait donc que le ministère de l'économie et des finances adresse chaque année au Parlement un rapport sur ce sujet** avec des données sur les projets examinés ainsi que sur le suivi des opérations autorisées sous condition. La présentation de ce rapport devrait être suivie obligatoirement d'un débat en séance. Enfin, il serait **nécessaire que les parlementaires disposent d'un pouvoir d'enquête étendu sur les investissements jugés contraires à l'intérêt national.**

**Proposition n°5 – Un outil stratégique placé au plus haut niveau et doté de moyens crédibles**

**Pour obtenir des résultats, cette politique devrait être mieux coordonnée et dotée durablement de moyens humains et budgétaires adéquats.** Le pilotage de cette politique est assuré par un comité interministériel piloté par le ministère de l'économie et des finances, sans base juridique. **Il conviendrait donc que cette politique interministérielle relève du Premier ministre et qu'elle puisse, en cas d'urgence manifeste pour la sécurité économique nationale, faire appel à une procédure d'auto-saisine moyennant une motivation précise des éventuels refus d'opérations d'achat, sur le modèle du « *Committee on foreign investment in the United States* » (CFIUS) américain.**

Le suivi des lettres d'engagements par les administrations concernées (ministères chargés de l'économie, la défense, la recherche, l'écologie, les transports, la santé et l'agriculture) est quant à lui souvent intermittent et centré sur les opérations les plus récentes. Il est réalisé par un nombre de plus en plus restreint d'agents dans les territoires, notamment dans les DIRECCTE et les DREAL. **Il serait donc nécessaire de prévoir des crédits budgétaires spécifiques et des équipes renforcées pour assurer le contrôle exhaustif des engagements des entreprises étrangères par les services de l'État dans les régions, en lien avec les administrations centrales concernées.**

*Le « Committee on foreign investment in the United States » (CFIUS) statue sur les projets d'investissement étranger entrant dans le cadre du « foreign investment and national security act » de 2007 et de la section 721 du « defense production act » de 1950. Cette instance de 16 membres est présidée par le secrétaire d'État au Trésor, en l'absence du Président américain qui*

*peut y siéger. Le CFIUS se réunit en formation réduite pour les dossiers d'investissement étranger dans le domaine de la défense (représentants de la défense, du Trésor, des affaires étrangères, de l'intérieur, du Commerce et de la justice). Il associe les services de renseignement et le ministère du travail, sans droits de vote. Le département du Trésor publie un rapport annuel comportant des statistiques sur la procédure CFIUS.*

## **Proposition n°6 – Défendre nos secteurs stratégiques tout en accueillant les IDE durables, comme l'Allemagne**

**L'ensemble de cette stratégie de préservation de notre indépendance économique doit s'accompagner d'une politique active d'attraction des investissements étrangers non spéculatifs.** Autant les rachats étrangers hostiles comme les prises de participation étrangères prédatrices dans des entreprises françaises au patrimoine immatériel sensible, aux technologies critiques ou à double usage et aux productions stratégiques pour l'autorité publique, l'ordre public, la sécurité publique et la défense nationale doivent être encadrés voire empêchés, autant les investissements étrangers durables sont à encourager en particulier pour le développement de l'emploi et de la R&D en France. A cet égard, l'action de Business France est essentielle et doit être maintenue, dans le respect de nos intérêts économiques, technologiques et sanitaires nationaux et européens.

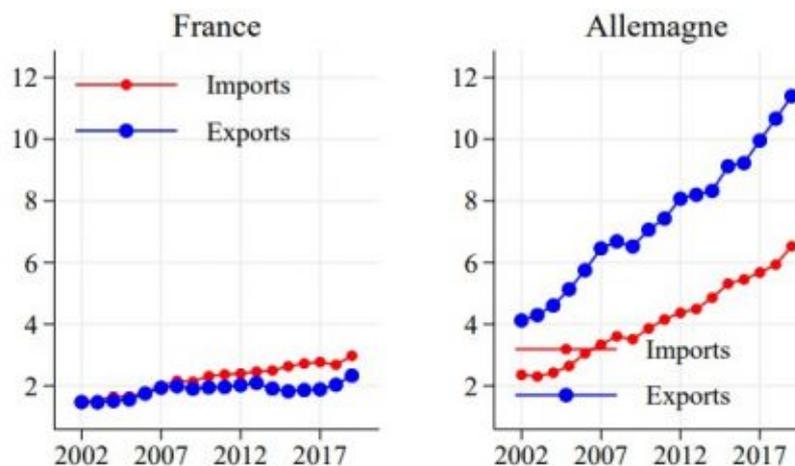
*Parmi les autres États membres disposant d'un dispositif de contrôle des investissements étrangers, l'Allemagne fait feu de tout de bois pour attirer des investisseurs étrangers. L'Allemagne, considéré par les investisseurs étrangers comme le pays européen le plus attractif, est dans le trio de tête des États européens accueillant des investissements étrangers, avec 973 projets d'investissement en 2018, contre 1027 pour la France et 1054 pour le Royaume-Uni (cf. annexe). L'Allemagne a pourtant durci en décembre 2018 son dispositif de contrôle des investissements étrangers en abaissant de 25 à 10 % de prise de participation étrangère le seuil à partir duquel les autorités*

*allemandes peuvent déclencher une enquête de sécurité. En juillet 2017, l'Allemagne avait élargi aux infrastructures critiques le champ de son contrôle « non-sectoriel » des investissements étrangers, lorsque la sauvegarde de l'ordre public ou de la sécurité du pays est en jeu.*

Enfin, cette politique de préservation des intérêts économiques français doit comporter deux autres volets. La veille pour identifier des cibles potentielles et anticiper des menaces. Le financement pour apporter, via des dispositifs de BPI-France en partenariat avec les banques privées, aux entreprises stratégiques des fonds propres suffisants et assurer leur développement en toute indépendance.

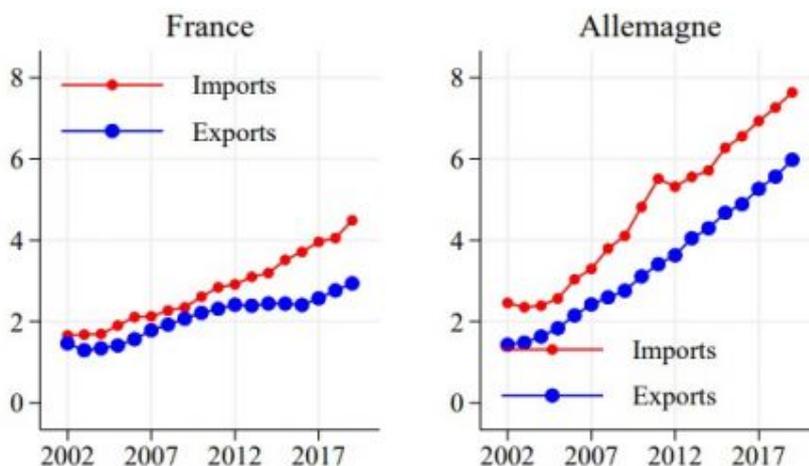
## Annexes

Panel B1: Appareils Médicaux



*Evolution du commerce en milliards d'euros des appareils médicaux entre la France et l'Allemagne (données EUROSTAT/Comext et calculs des auteurs).*

Panel B2: Equipements de Protection et équivalents



*Evolution du commerce en milliards d'euros des équipements de protection entre la France et l'Allemagne (données EUROSTAT/Comext et calculs des auteurs).*

Source : Challenges.fr, [Masques, respirateurs, test... Pourquoi la France doit repenser sa politique industrielle après la crise du coronavirus](https://www.challenges.fr/economie/masques-respirateurs-tests-pourquoi-la-france-doit-repenser-sa-politique-industrielle-apres-la-crise-du-coronavirus_705252), 8 avril 2020, cf. [https://www.challenges.fr/economie/masques-respirateurs-tests-pourquoi-la-france-doit-repenser-sa-politique-industrielle-apres-la-crise-du-coronavirus\\_705252](https://www.challenges.fr/economie/masques-respirateurs-tests-pourquoi-la-france-doit-repenser-sa-politique-industrielle-apres-la-crise-du-coronavirus_705252)

**Indices des prix à la consommation***Évolutions annuelles (en %) ; base 100 : année 2015*

Indices des prix à la consommation (Évolutions annuelles (en %) ; base 100 : année 2015)

	<b>Pondérations</b>	<b>mars</b>	<b>février</b>	<b>mars</b>
	<b>2020</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2020 (p)</b>
Ensemble IPC*	10000	1,1	1,4	0,6
Alimentation	1610	2,5	1,8	1,9
- Produits frais	230	4,2	3,3	4,1
- Autre alimentation	1380	2,2	1,5	1,5
Tabac	205	8,1	14,5	13,8
Énergie	808	5,1	1,1	-3,9
Produits manufacturés	2491	-0,6	0,3	-0,5
Services	4886	0,6	1,4	1,0
Ensemble IPCH**	10000	1,3	1,6	0,7

- (p) données provisoires
- \*: indice des prix à la consommation
- \*\*: indice des prix à la consommation harmonisé

Source : INSEE, <https://insee.fr/fr/statistiques/4472209>

**Variations définitives des indices de prix détaillés***base 100 : année 2015*

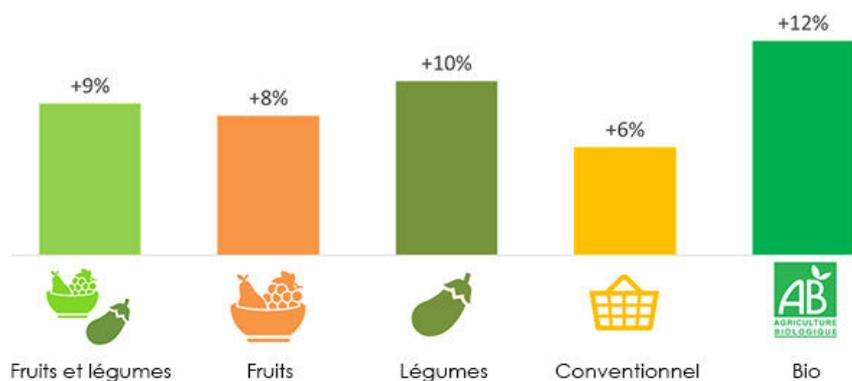
Variations définitives des indices de prix détaillés (base 100 : année 2015)

Regroupements conjuncturels	Pondérations	Indices	Variations (en %) au cours	
			du dernier mois (1)	des 12 derniers mois (2)
	2020	mars 2020		
<b>a) Ensemble des ménages</b>				
<b>Ensemble</b>	10000	104,59	0,1	0,7
<b>Ensemble CVS</b>	10000	104,50	-0,6	0,7
<b>Alimentation</b>	1610	107,23	-0,1	1,9
Produits frais	230	119,88	-0,9	4,7
Autre alimentation	1380	105,20	0,1	1,4

(...)

**VARIATION DES PRIX DES FRUITS ET LÉGUMES**

(entre le 2 mars et le 11 avril)



Source : UFC-Que Choisir, <https://www.quechoisir.org/actualite-fruits-et-legumes-des-hausses-de-prix-importantes-n78819/>



### PÂTES ALIMENTAIRES

ÉVOLUTION DU NOMBRE  
DE PRODUITS PROPOSÉS  
À LA VENTE

**-16%**

6-11  
avril

2-7  
mars

Nombre de références



### PAIN DE MIE

ÉVOLUTION DU NOMBRE  
DE PRODUITS PROPOSÉS  
À LA VENTE

**-51%**

6-11  
avril

2-7  
mars

Nombre de références

ÉVOLUTION DES PRIX  
AU KILO

**+5%**

2,02€ 2,12€

2-7  
mars

6-11  
avril

Prix au kilo

ÉVOLUTION DES PRIX  
AU KILO

**-2%**

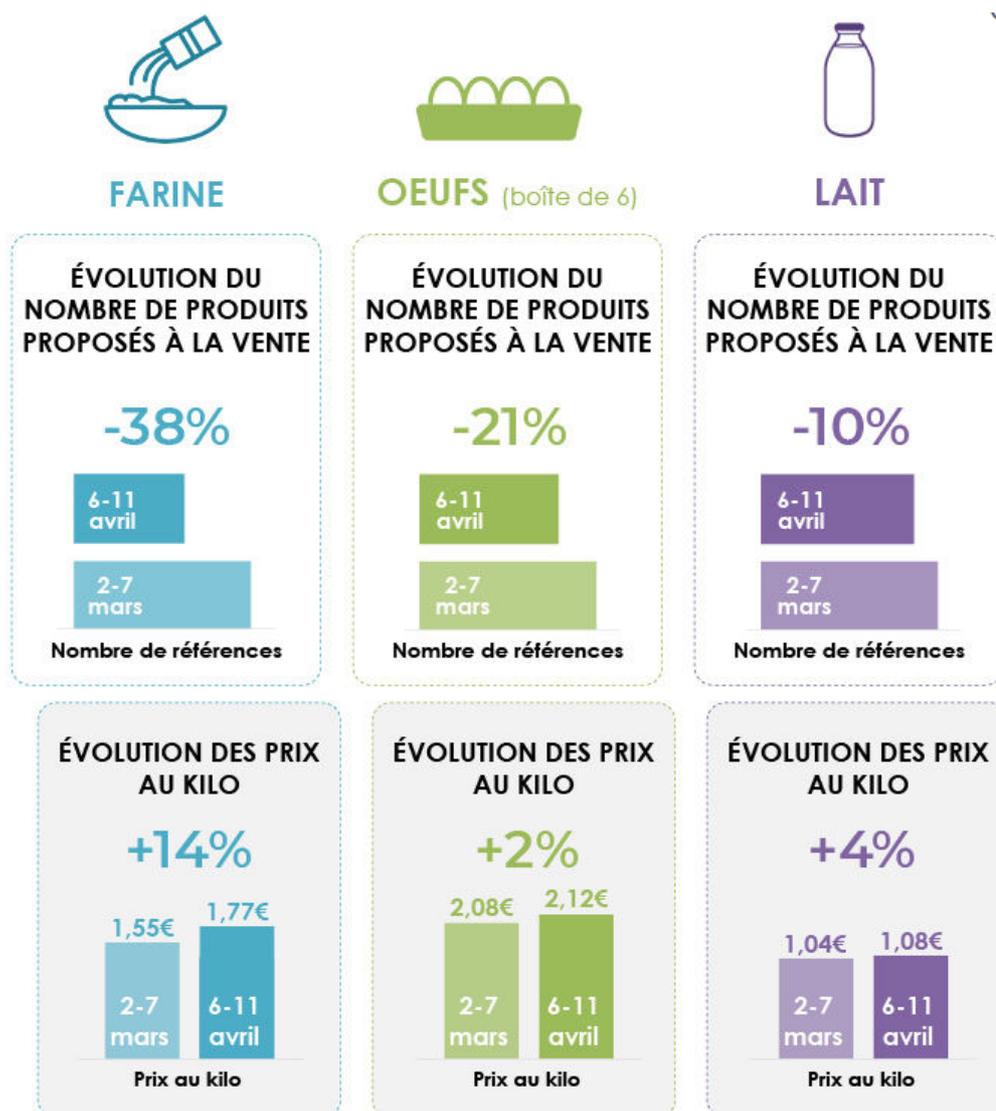
3,14€ 3,08€

2-7  
mars

6-11  
avril

Prix au kilo

La hausse du ticket de caisse moyen est marquée pour les pâtes (+5 % pour la semaine du 6 au 11 avril, par rapport à la semaine du 2 au 6 mars) et le lait (+4 %), mais plus faible pour le riz et les œufs (+2 %) et le jambon (+1 %). L'évolution est à l'inverse devenue négative pour les produits bébé, le pain de mie (tous deux à -2 %), et les petits pois et haricots (-3 %).



Selon les produits, les évolutions ne sont pas identiques. Ainsi, la farine et les œufs sont tous deux en nette pénurie, avec respectivement 38 et 21 % de références en moins sur les sites des drives. Mais si le prix moyen des farines augmente de 14 %, il ne progresse que de 2 % pour les œufs. **Plusieurs enseignes ont en effet choisi d'augmenter fortement le prix des paquets de farine** (alors que les meuniers continuent à les vendre au prix habituel), tandis que l'effet de gamme a moins joué pour les œufs, déjà largement vendus sous signes de qualité – bio et Label rouge – plus onéreux.

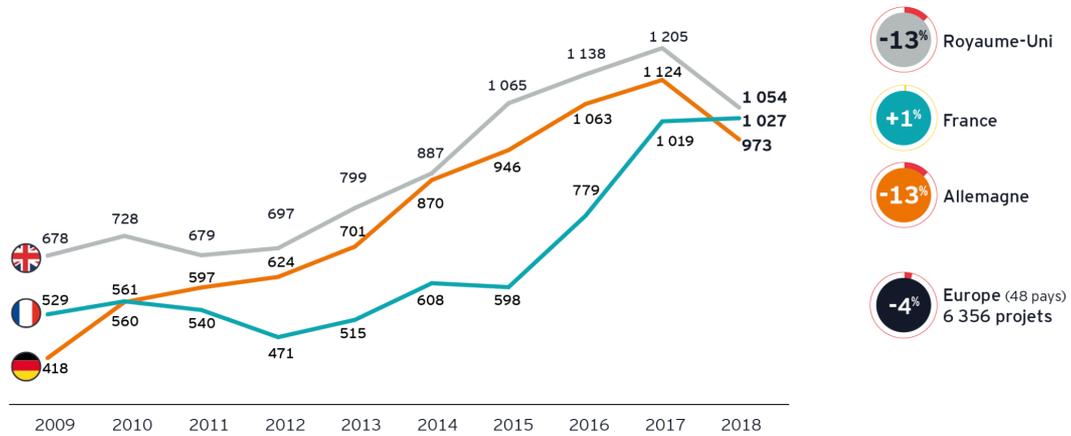
Source : UFC-Que Choisir, <https://www.quechoisir.org/actualite-produits-de-premiere-necessite-penuries-persistantes-et-quelques-flambees-de-prix-n78743/>

## La France progresse en 2018, passe devant l'Allemagne et talonne le Royaume-Uni

Dans ce contexte, la progression – même légère (+1 %) – des projets d'investissements étrangers en France détonne.

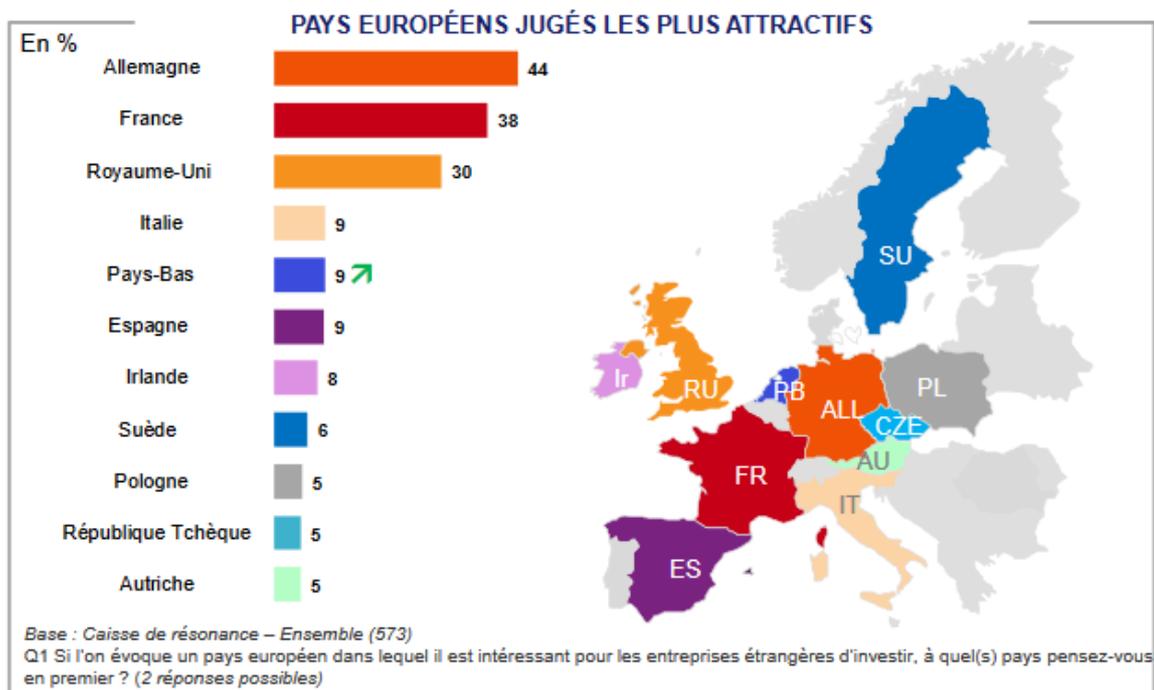
En 2018, l'Hexagone a accueilli 1027 projets contre 1019 en 2017. Conjuguée aux pannes de ses puissants voisins, cette résilience permet à la

France de se hisser, pour la première fois dans l'histoire de ce Baromètre, à la seconde place du palmarès des pays européens les plus attractifs et de talonner le Royaume-Uni.



Source : Ernst and Young, cf.

<https://www.ey.com/fr/fr/services/advisory/ey-barometre-de-l-attractivite-de-la-france-2019>



Source : Business France et Kantar, Baromètre d'attractivité de la France, janvier 2020, cf. <https://www.plateforme-attractivite.com/wp-content/uploads/2020/01/Baro-Image-2019-Slides-UK.pdf>