

# FDI CONTROL DANS LES SECTEURS STRATÉGIQUES DE LA RUSSIE : DE LA SÉCURITÉ NATIONALE À LA CONSOLIDATION DES ACTIFS

*par Evgeny Roshkov, Philippe Pegorier, Associés,  
et Evgeny Korchevoy, Conseiller principal,  
Kesarev*



*Evgeny Roshkov*



*Philippe Pegorier*



*Evgeny Korchevoy*

Ces dernières années, la Russie a profondément transformé son approche réglementaire des investissements directs étrangers (IDE) dans les secteurs stratégiques. Ce qui était initialement un mécanisme de protection fondé sur la sécurité nationale est devenu un instrument d'ampleur pour remodeler la propriété des entreprises, accélérer la dé-offshorisation et permettre des nationalisations sélectives. Cet article présente les principaux changements, les tendances en matière d'application et les motivations politiques derrière cette transformation, en se concentrant sur les trois dernières années (2022–2025).

## **I. La logique évolutive du contrôle des IDE**

Le renforcement du régime de filtrage des IDE en Russie reflète une évolution plus large des priorités de l'État – passant de la protection de la souveraineté à la redéfinition active des structures de propriété. Depuis 2022, le cadre législatif est devenu de plus en plus complexe, ciblant non seulement les investisseurs étrangers traditionnels, mais aussi des acteurs domestiques présentant des « éléments étrangers » (tels que permis de séjour ou double nationalité).

Au cœur de ce virage se trouve la loi Fédérale n° 57-FZ établissant la procédure d'approbation des investissements

étrangers dans les entités stratégiques pour la défense nationale et la sécurité de l'État russe. Les amendements introduits entre 2022 et 2025 ont élargi la liste des secteurs stratégiques et instauré de nouveaux critères de filtrage. Notamment, la loi s'applique désormais rétroactivement, exigeant une autorisation même après des changements de citoyenneté ou de statut de résidence. Ces évolutions traduisent une logique profondément sécuritaire : préserver les actifs stratégiques non seulement du contrôle étranger, mais de toute vulnérabilité liée à des affiliations mondiales.

## II. Dynamique institutionnelle : Comment fonctionne le système

L'application des règles relatives aux IDE devient de plus en plus opaque. La Commission gouvernementale de surveillance des investissements étrangers - organe clé de contrôle en Russie - tient toutes ses réunions en ligne depuis 2022, sans données de cas disponibles publiquement. Alors que le Service fédéral antimonopole (FAS) coordonne officiellement le processus, le pouvoir décisionnel réel revient aux organes de sécurité et aux acteurs politiques clés, notamment le Conseil de sécurité et l'Administration présidentielle.

Selon les commentaires du FAS en avril 2025, seules deux réunions de la Commission ont eu lieu au premier semestre 2025 - contre huit en 2024, suggérant une sélectivité accrue et une possible gestion en coulisse des principales transactions.

Malgré ce manque de transparence, les données disponibles indiquent que sur 24 transactions examinées en 2024, seules 15 ont été approuvées. L'éventail des opérations soumises au filtrage inclut désormais les sorties d'investisseurs étrangers, les fusions-acquisitions transfrontalières et les redomiciliations d'entreprises russes liées à l'étranger.

## III. Innovation juridique dans le contrôle des actifs

La nationalisation directe au travers de la contestation des décisions de privatisation des années 1990 s'avérant politiquement coûteuse et juridiquement risquée - en particulier à la suite des décisions de 2024 des Cours suprême et constitutionnelle - les autorités russes ont adopté la législation sur le contrôle des IDE comme nouvelle voie pour contester les droits de propriété.

À ce jour, les mécanismes clés pour contester les droits de propriété incluent :

- Des saisies d'actifs fondées sur des accusations de corruption : utilisées de manière sélective, y compris pour des propriétaires sans liens étrangers, notamment lorsque le discours juridique peut être encadré dans un processus anti-corruption.
- Des violations du régime FDI : de plus en plus fréquentes, avec des justifications stratégiques liées à la sécurité nationale. Ces cas sont souvent difficiles à contester et sont devenus la voie privilégiée pour réaffirmer le contrôle de l'État.

### Une série de cas emblématiques illustrent ce changement :

Actif	Date	Nature de la violation	Issue	Valeur estimée (M€)
Chelyabinsk Electrometallurgical Plant (ChEMK)	Février 2024	Contrôle étranger indirect sur des entreprises métallurgiques stratégiques	Nationalisé par décision de justice	~600-750
Rodnye Polya (trader agricole)	Janvier 2025	Contrôle étranger sur une entreprise agricole clé	Saisi par l'État	~100-150
Raven Russia (entrepôts logistiques)	Janvier 2025	Actifs stratégiques sous contrôle étranger sans autorisation	Transféré sous contrôle étatique	~500-700
Aéroport de Domodedovo	Février 2025	Contrôle étranger d'infrastructures stratégiques sans permission	Nationalisé	~800-1.000
Terminal pétrolier de Saint-Petersbourg	Avril 2025	Propriété étrangère sans approbation de la commission gouvernementale	Actions transférées à l'État	~150-200

Ces cas soulignent comment la législation sur les IDE est utilisée non seulement comme outil de conformité, mais aussi pour redistribuer le contrôle des actifs stratégiques.

**Observations clés :**

**1. Formalisme juridique à connotation géopolitique :** la plupart des cas invoquent des violations procédurales (faute d'approbation des participations étrangères), mais leur application est sélective et souvent motivée politiquement ou économiquement.

**2. Presque tout actif peut être qualifié de stratégique s'il devient utile de le nationaliser,** qu'il soit excentrique, sans danger apparent ou de taille modeste - rien n'assure sa protection contre une telle qualification.

**3. Message aux investisseurs étrangers :** même des transactions anciennes peuvent être revisitées si les priorités politiques ou stratégiques actuelles l'exigent.

**IV. La carte de pouvoir : Qui pilote le processus ?**

L'évolution du contrôle des IDE en Russie résulte d'efforts coordonnés d'un ensemble d'acteurs politiques, sécuritaires et économiques :

- **Institutions politiques et de sécurité :** le Conseil de sécurité (présidé par un ancien ministre de la Défense), l'Administration présidentielle et le Service fédéral de sécurité (FSB) définissent l'agenda de la sécurité nationale et peuvent initier des changements législatifs.

- **Autorités réglementaires :** le FAS et les régulateurs sectoriels (par exemple les ministères de l'Industrie, de l'Agriculture, de l'Énergie, des Transports, etc.) traduisent les priorités stratégiques en règles effectives.

- **Acteurs judiciaires :** le Bureau du Procureur général joue un rôle clé dans les contestations rétroactives. Les tribunaux montrent également une disposition croissante à statuer en faveur de l'État, notamment lorsque des arguments liés à la sécurité nationale sont avancés.

- **Acteurs économiques :** les entreprises alignées sur l'État bénéficient de ces pratiques d'application et en influencent les dynamiques. Elles apparaissent souvent comme bénéficiaires directs ou indirects des réallocations

d'actifs, renforçant leur emprise dans les secteurs stratégiques.

**V. Perspectives : Contrôle, consolidation et avenir des IDE**

Le régime russe de contrôle des IDE évolue, et marque un tournant par rapport aux principes d'investissement traditionnels. Il ne s'agit plus seulement de limiter l'influence étrangère, mais de recadrer le contrôle vers l'État, de re-façonner la souveraineté économique, et de redéfinir les frontières entre propriété publique et privée.

Cela signifie pour les investisseurs étrangers qu'ils doivent naviguer dans un environnement hautement politisé où les règles changent constamment. La conformité juridique ne suffit plus ; il faut également se conformer aux priorités de sécurité nationale, aux orientations industrielles et aux seuils de tolérance politique.

Pour les acteurs russes, la législation représente à la fois une opportunité et un risque : elle facilite la consolidation des actifs au profit de champions nationaux, mais peut aussi décourager les flux futurs de capitaux et affaiblir la diversification économique à long terme.

La Russie se distingue actuellement comme l'un des rares pays à utiliser le contrôle des IDE non seulement pour restreindre l'accès et l'influence étrangère, mais aussi comme un mécanisme de prélèvement budgétaire et de redistribution de la propriété en faveur d'acteurs locaux. Toutefois, compte tenu de l'échange actif de pratiques politiques entre responsables des pays du BRICS, cette tendance pourrait bientôt s'étendre au-delà des frontières russes. À mesure que la coopération intergouvernementale au sein des BRICS se renforce, des approches similaires de filtrage et d'application des IDE pourraient émerger dans d'autres États membres, notamment là où les modèles de développement dirigés par l'État gagnent du terrain.

En résumé, le contrôle des IDE en Russie n'est plus seulement une question d'investissement étranger. Il est devenu un pilier central de la politique économique du pays - alliant précision juridique, intention stratégique et application sélective pour construire un ordre économique strictement encadré.