



Contre-jour

Moscou et les régions

Un jeu à qui-perd-gagne

par Marie Mendras

Il est désormais coutume qu'à chaque crise grave le gouvernement russe réunisse un conseil de guerre où siègent en bonne place gouverneurs de région et présidents de république. Le krach monétaire d'août 1998 a même institutionnalisé cette entrée des chefs des provinces au Kremlin. Le Premier ministre, Evgueni Primakov, en a coopté un certain nombre au sein du Présidium du gouvernement. Il a choisi les présidents des associations interrégionales qui regroupent les provinces de Russie en quelques grands ensembles géographiques (Oural, Sibérie occidentale, Grande Volga, Russie centrale...). Inquiet de l'autonomie croissante des provinces à l'égard de Moscou, le gouvernement souligne les risques d'éclatement de la Fédération, admoneste les « patrons » régionaux et leur demande de coopérer au renforcement de l'État.

Toute la question est de savoir si l'État fédéral doit (et peut) se « consolider » en faisant reculer les autonomies provinciales, qui n'ont cessé de s'affirmer ces dernières années, ou si, au contraire, il doit s'appuyer sur des provinces fortes et autogérées pour redevenir une véritable Fédération. Le débat a acquis une acuité particulière en raison de la crise des finances publiques et de la bataille politique à l'approche des élections législatives et présidentielle de 1999-2000. Le renouvellement de la Douma et la succession de Boris Eltsine se jouent dans les provinces, là où sont les électeurs. Or les dirigeants à Moscou se sont laissés dépasser par une régionalisation sauvage qu'ils n'ont su ni accompagner ni contrecarrer.

La régionalisation échappe au Kremlin

L'association de chefs d'administration provinciale au gouvernement fédéral et leur invitation fréquente à des réunions au sommet est une pratique relativement nouvelle. Ce n'est qu'au printemps 1997 que Boris Eltsine fait entrer des gouverneurs dans le gouvernement Tchernomyrdine. Il nomme le jeune gouverneur de Nijni-Novgorod, Boris Nemtsov, premier vice-Premier ministre aux côtés d'Anatoli Tchoubaïs. Désormais chaque équipe comporte des chefs régionaux, quel que soit le Premier ministre, Viktor Tchernomyrdine (jusqu'en mars 1998), Sergueï Kirienko (d'avril à août) ou Evgueni Primakov (depuis septembre 1998). Pourtant, « monter

à Moscou » est risqué car les crises gouvernementales de l'année 1998 entraînent une valse ministérielle.

Se tourner vers des gouverneurs n'était pas un comportement naturel chez les dirigeants moscovites : traditionnellement, la politique se décide au Kremlin et les provinces s'exécutent. C'est en raison de sa faiblesse que la présidence russe a été contrainte de s'appuyer sur les chefs régionaux en les associant à des discussions, en leur promettant des subsides fédéraux pour les amadouer, en les cooptant dans le gouvernement pour leur faire partager la responsabilité de la gestion nationale. Demander au lieu d'ordonner, promettre et non plus exiger et menacer, un tel changement de comportement est, de la part du régime eltsinien, un aveu de faiblesse et le reflet d'une perte d'influence. Accepter l'autonomie croissante des élites provinciales a été particulièrement difficile pour le régime car cela a remis en cause les fondements mêmes de l'autorité traditionnelle du Kremlin : la pyramide du pouvoir économique et politique ; la centralisation de l'initiative à Moscou ; la dépendance budgétaire des régions vis-à-vis de la capitale ; la poursuite d'un projet national, que tous doivent servir. Car si la Russie a hérité de l'époque soviétique une construction théoriquement fédérale, la pratique était celle d'un État unitaire centralisé, géré par la hiérarchie du Parti communiste.

La pyramide de l'autorité, qu'on préfère nommer en russe « la verticale du pouvoir », tenait auparavant grâce à deux verrous efficaces, la menace de représailles et le contrôle centralisé des ressources. Les responsables régionaux, les chefs d'administration locale, les « patrons » d'entreprise s'inscrivaient dans ce schéma, ne remettaient jamais en question l'allégeance au pouvoir moscovite et pouvaient ainsi gérer à leur manière, derrière une façade de servilité, le sous-ensemble dont ils avaient la responsabilité. La fin du système communiste a fait immédiatement sauter ces deux verrous. Mais les dirigeants politiques à Moscou n'en ont pas alors tiré toutes les conséquences.

Boris Eltsine a tenté de gouverner comme si, de son bureau au Kremlin, il tenait toujours bien en main la « verticale du pouvoir ». Avec ses conseillers, il a dessiné une figure primitive de l'autorité qui prit la forme d'une constitution présidentielle en décembre 1993. Peu accoutumé à réfléchir aux notions de souveraineté et de représentativité, encore moins rompu aux complexités du droit administratif et de la responsabilité de l'État et de ses agents, le petit monde moscovite a fait du constitutionnalisme à la petite semaine, mélange de soviétisme et d'emprunts aux démocraties occidentales. Les fondements institutionnels et les rouages du fédéralisme n'ont été définis clairement ni dans la Constitution ni dans des textes de loi ultérieurs. La Russie est composée de républiques nationales (comme le Tatarstan, la Carélie, la Iakoutie-Sakha), de districts portant le nom d'un peuple sibérien, de territoires et de régions (*oblast*) portant le nom de leur capitale. La Loi fondamentale de 1993 est confuse et ambiguë sur la spécificité des républiques qu'elle

définit comme « égales » aux régions mais auxquelles elle permet de se doter d'une Constitution et d'élire un Président.

Au début des années quatre-vingt-dix, Boris Eltsine craignait que le mécanisme d'éclatement qui avait condamné l'URSS ne se réenclenche en Russie, en raison des revendications d'autonomie dans les républiques du Nord-Caucase, de la Volga et de Sibérie. En réalité, seule la Tchétchénie déclara son indépendance en 1991, aucune autre république de la Fédération ne suivit son exemple. Pourtant, le Kremlin y vit une menace effrayante de contagion séparatiste et décida en 1994 qu'il fallait à tout prix « défendre l'intégrité territoriale du pays ». Le prix final sera une tragédie pour les Tchétchènes et pour les Russes, la défaite totale de l'armée russe et l'indépendance *de facto* d'une petite république caucasienne ravagée par la guerre. Le conflit, très meurtrier, a profondément ébranlé l'opinion en Russie et n'a certes pas contribué à construire un fédéralisme démocratique.

Boris Eltsine a également cherché à renforcer son autorité sur les provinces, notamment en nommant et révoquant les gouverneurs. Séduit par un scénario de croissance macro-économique assurée par les privatisations, la coopération étrangère et l'exploitation des matières premières du pays, il semblait partir de l'idée que l'effet d'entraînement du Centre agirait sur les provinces. Les premières années de sa présidence n'ont vu aucune tentative sérieuse de penser autrement le développement du pays. C'est d'ailleurs avec retard que les administrations moscovites se sont préoccupées du problème fiscal et de la question plus globale des politiques publiques. Dans un contexte de privatisation, de corruption florissante, de prise d'autonomie des acteurs économiques et politiques, prélever les impôts et redistribuer les richesses est devenu le casse-tête du gouvernement.

L'équipe eltsinienne n'était pas préparée à une fragmentation aussi rapide de l'espace économique et à une remise en cause aussi radicale de l'autorité des administrations centrales. Le Président russe le reconnut implicitement dans un discours devant la Douma en février 1996 : « Le contrôle du Parti s'est effondré mais le nouveau système de gouvernement n'a pas fonctionné pleinement. Et il n'est pas rare que de hauts dirigeants à Moscou et en province, des directeurs d'entreprises d'État et de nombreux autres abusent de la liberté donnée par la démocratie »¹. Il se préparait alors à se lancer dans la bataille électorale pour conquérir un second mandat en juillet 1996. Il promettait de reprendre en main les administrations et de « renforcer » l'État fédéral, c'est-à-dire le pouvoir du Centre.

Le poids des gouverneurs

Le processus de régionalisation s'est au contraire accéléré depuis lors. Le pouvoir central continue à perdre le contrôle des ressources et à s'affaiblir. Les élites régionales et municipales, confrontées à une détérioration des moyens budgétaires de

l'État fédéral et à la paralysie croissante de la décision à Moscou, organisent peu à peu leur propre mode de gouvernement². Elles ne peuvent plus gérer en fonction de directives centrales aléatoires, contradictoires et surtout impossibles à appliquer quand les moyens budgétaires ne suivent pas. Le Président d'Oudmourtie, petite république au sud-est de Moscou, résume bien l'état d'esprit des leaders régionaux : « En grande partie, les régions se soustraient à la loi fédérale simplement pour se protéger de décisions néfastes »³. Dans la plupart des cas, la prise d'autonomie, voire la désobéissance à l'égard des institutions fédérales, est plus une nécessité qu'un véritable choix (à l'exception de quelques républiques comme le Tatarstan qui ont, dès le début des années quatre-vingt-dix, mené une politique d'autonomie).

Les gouverneurs ont fortement accru leur pouvoir en 1996-1997 grâce au suffrage universel. Désormais élus, ils ne peuvent plus être démis de leurs fonctions par le Président. Boris Eltsine ne s'y est pas facilement résolu. Il l'a fait pour des raisons à la fois politiques et institutionnelles. Sur le plan politique, il lui fallait passer des compromis à l'approche de l'élection présidentielle de 1996. Sur le plan institutionnel, il voulait réformer le mode d'élection de la Chambre haute, le Conseil de la Fédération⁴ ; cette révision a fait des gouverneurs, à partir de décembre 1995, des membres de droit de cette assemblée aux côtés des présidents des assemblées régionales. Ils représentent des sensibilités politiques très diverses, et les partisans du Président sont loin d'y être majoritaires⁵.

Le pouvoir central a donc tenté de contrer les gouverneurs au moyen de tactiques qui se sont toutes révélées inefficaces. Sur le plan institutionnel, Boris Eltsine a cherché à faire contrepoids aux chefs régionaux en nommant dans les provinces un « représentant du Président » dont la fonction est de vérifier la bonne application des décrets présidentiels et la mise en œuvre de la politique gouvernementale. Privé de moyens, privé d'« appareil » alors que le gouverneur dispose d'une puissante armée de fonctionnaires, le représentant du Président n'a pas pu s'imposer dans les systèmes de pouvoir régionaux. Dans quelques républiques et territoires, il n'a même jamais été nommé ou n'a pu prendre ses fonctions. Le « patron » (*khoziaine*) de la région reste le gouverneur, qui a plus à craindre la concurrence d'un potentat économique local (chef d'entreprise ou financier) que celle d'un fonctionnaire payé par Moscou.

Le Kremlin a aussi essayé de jouer les maires contre les gouverneurs. La plupart des régions de Russie ont une capitale qui concentre une part importante de la population et des ressources. Dans l'*oblast* d'Omsk en Sibérie ou d'Oulianovsk sur la Volga, près de la moitié de la population vit dans la capitale ; une rivalité permanente oppose l'administration municipale à l'administration régionale. À Samara en revanche, le maire et le gouverneur tentent de concilier et de répartir leurs compétences et ressources fiscales. Le plus souvent, les deux pouvoirs qui siègent dans la même agglomération entretiennent des relations difficiles. En 1997-1998, l'administration

présidentielle et le gouvernement à Moscou déploient de grands efforts pour séduire les maires, leur promettre une part plus importante des revenus fiscaux et des subventions directes. Cependant, l'indigence du budget fédéral rend illusoire ce type de stratégie, qui agace les autorités locales. Toutes les forces politiques ont dénoncé ces tentatives moscovites de « diviser pour mieux régner ».

Le régime eltsinien a également été pris au piège de sa politique de favoritisme et de traitement inéquitable des différentes entités de la Fédération. Inquiet des velléités « souverainistes » de certaines républiques et de quelques régions, notamment l'*oblast* de Sverdlovsk-Ekaterinbourg dans l'Oural, il a joué de la carotte et du bâton avec une égale inefficacité. Le résultat est une Fédération à géométrie variable où chaque province formalise ses relations avec le centre dans des accords bilatéraux (*dogovory*). La Constitution est ainsi contournée et malmenée mais le pouvoir fédéral n'a pas su proposer de réponse constitutionnelle ou législative.

Fragmentation et disparités

Dix ans de régionalisation à la carte et d'affaiblissement continu du Centre ont conduit à une fragmentation durable de l'espace économique, politique et social. Cette fragmentation s'est en effet accompagnée d'une différenciation accrue entre les régions, entre villes et campagnes, entre ceux qui vivent de la rente du pétrole et du gaz et ceux qui sont plongés dans le marasme économique. L'État ne proposant aucune politique ambitieuse de redistribution des ressources et de reconversion des activités, les écarts continuent de se creuser, exacerbant les attitudes de repli sur soi et de protectionnisme.

Le krach monétaire d'août 1998 a révélé l'ampleur du phénomène. Il a d'abord montré à quel point la sphère moscovite était déconnectée du reste du pays. La capitale est un monde à part, une bulle financière où se sont concentrés les investissements et les revenus. La crise a fait éclater la bulle, cassé de nombreuses banques et ruiné des entreprises. Dans l'univers des provinces, une partie importante de la population vit d'« économie naturelle », pour reprendre le terme qu'affectionnent les Russes, une économie faite de troc, de débrouille et de la culture du potager individuel⁶. La crise a, bien sûr, encore aggravé les conditions de vie (hausse des prix, disparition de nombreux produits d'importation, baisse de la production). Elle n'a pourtant pas bouleversé le mode de survie, déjà largement organisé en dehors des échanges monétaires et peu sensible aux aléas politiques.

Dans un contexte aussi déprimé, on n'attend plus grand-chose de Moscou ni même, d'ailleurs, des dirigeants régionaux. La déroute de l'État et des finances publiques a atteint les structures régionales de pouvoir qui ne profitent plus, à ce stade de délitement, de la paralysie des institutions centrales. Sans aucun doute, de nombreux gouverneurs ont réagi à la crise de 1998 avec des réflexes de pater-

nalisme autoritaire. Certains ont interdit la sortie de produits alimentaires de leur région, d'autres ont fixé des grilles de prix, d'autres encore ont levé de nouveaux impôts. Dans l'ensemble, ils n'ont pu appliquer ces différentes mesures et ont, eux aussi, atteint les limites de leur autorité. Ceux qui, depuis huit ans, mettaient un point d'honneur à résister aux réformes ont cru pouvoir triompher. C'est le cas de Iouri Goriatchev, gouverneur d'Oulianovsk, l'une des régions les plus déprimées du pays⁷. Ces dernières années, les administrations régionales avaient consolidé leur pouvoir en s'appuyant sur les entreprises et les réseaux locaux. Ces systèmes clientélistes ont été diversement touchés par la crise mais aucun n'en est sorti indemne⁸.

Les responsables régionaux, dans leur grande majorité, expriment leur inquiétude face à l'incurie du gouvernement central et à l'instabilité entretenue par la maladie de Boris Eltsine. Le gouverneur de Belgorod, par exemple, dénonce le « laissez-faire » du Kremlin : « La principale cause de la crise est le manque de politique à Moscou ». Son homologue de Kostroma, Viktor Cherchounov, met aussi en cause « le Président et le gouvernement » qui n'ont pas « su trouver d'issue à la crise »⁹.

Les gouverneurs et présidents de république ne se sont pas réjouis du vide de pouvoir à Moscou en août-septembre 1998, quand Eltsine a brutalement limogé le Premier ministre Sergueï Kirienko après la dévaluation du rouble. Réunis au sein du Conseil de la Fédération, ils ont appelé les députés de la Douma à confirmer rapidement la nomination d'un nouveau chef de gouvernement pour éviter un bras de fer avec l'exécutif. Après la tentative avortée de retour de Viktor Tchernomyrdine, ils ont soutenu la candidature d'Evgueni Primakov. Le choix de la personne importait peut-être moins que l'urgence de mettre fin à la vacance du pouvoir.

Cet épisode est venu rappeler que, même s'ils ont développé une large autonomie, les gouverneurs ne cherchent pas à sortir du cadre national mais à l'aménager. À l'exception des quelques provinces riches en ressources naturelles et de la ville de Moscou, les régions restent dépendantes du Centre pour leur budget et pour des pans entiers de la gestion de leur territoire. En effet, dans une région donnée, les administrations déléguées du pouvoir fédéral (Intérieur, services de sécurité, fiscalité, éducation nationale, etc.) occupent plus de fonctionnaires que l'administration régionale. Cette dernière n'a pas les moyens de se couper complètement de Moscou et des administrations centrales.

Par ailleurs, dans une situation de pénurie budgétaire, Moscou sait jouer de son pouvoir d'arbitrage. Les ressources sont comptées, les provinces entrent en concurrence les unes avec les autres et les solidarités interrégionales sont rares. Les grandes associations économiques interrégionales, qui réunissent plusieurs provinces voisines, se révèlent peu dynamiques. Pour les gouverneurs, les liens avec les réseaux moscovites restent importants. Un changement d'équipe au sommet peut remettre en cause des privilèges fiscaux et des arrangements budgétaires passés avec le gouvernement précédent. Enfin, les difficultés croissantes de la vie quotidienne

inquiètent les autorités locales et régionales comme le pouvoir central et les obligent à coopérer pour éviter des troubles majeurs. Le climat social peut se dégrader rapidement dans certaines villes et dans les entreprises les plus touchées par la crise.

L'enjeu des élections

Un autre dossier d'importance unit les gouverneurs, les maires et la classe politique moscovite dans une même incertitude : le renouvellement de la Douma d'État, Chambre basse du Parlement, en décembre 1999, et la succession de Boris Eltsine au plus tard en juin 2000. Les électeurs sont appelés à se prononcer sur leurs futurs représentants dans une période particulièrement troublée. Leur hostilité à l'égard des institutions et des dirigeants en général n'a jamais été aussi grande, leur découragement n'a jamais été aussi profond. C'est une société lasse, désorientée, inquiète du lendemain qui est appelée à voter. C'est aussi une société fragmentée, repliée sur son cadre de vie immédiat, guère capable de se mobiliser sur un projet national ou sur des grandes orientations générales. La majorité des 108 millions d'électeurs ira probablement voter, mais l'espace public fédéral fait défaut. Les réformes manquées, la guerre en Tchétchénie, la maladie d'Eltsine, la corruption des dirigeants, l'enrichissement d'un tout petit nombre, sont autant de repoussoirs qui coupent les citoyens de leur communauté nationale et les découragent de participer à la vie publique.

Pour les prétendants à la fonction suprême, la première bataille est d'abord de reconquérir l'intérêt du public et de le mobiliser sur des enjeux nationaux. Le contexte est très défavorable car la vie politique n'a jamais été aussi peu structurée. La plupart des mouvements et des partis traversent des crises internes et certains ont connu des scissions. Les candidats à la fonction présidentielle tentent de créer, ou de consolider, une force politique autour de leur nom. Le maire de Moscou, Iouri Loujkov, a fondé le mouvement *Otetchestvo* (Patrie) à la fin de l'année 1998. Il essaie de lui donner une base dans toutes les provinces de Russie mais la tâche est difficile pour celui qui représente l'enrichissement moscovite. En réponse à son offensive, le gouverneur de la région de Samara, Konstantin Titov, a créé un mouvement politique des régions, que soutiennent un certain nombre d'autres chefs provinciaux. Alexandre Lebed, arrivé en troisième place au premier tour de la présidentielle de 1996, peine à retrouver une audience nationale. Gouverneur du territoire de Krasnoïarsk depuis le printemps 1998, il se trouve pris dans des conflits locaux et ne dispose pas de moyens financiers aussi importants que Loujkov qui peut, par exemple, monter sa propre chaîne de télévision à l'échelle nationale. Le réformateur Grigori Iavlinski est populaire dans certaines provinces mais très faible dans beaucoup d'autres. Seul le Parti communiste dispose d'une organi-

sation sur l'ensemble du territoire et d'un électorat relativement stable (au moins un quart des votants).

Si le Premier ministre Primakov se porte candidat à la présidence, il sera le représentant du pouvoir, ce qui est un atout majeur, mais il n'a à ce jour aucune organisation politique à sa disposition. Il devra donc, pour faire campagne, s'appuyer principalement sur les réseaux des administrations fédérales dans les régions car ses prises de position centralisatrices peuvent le priver du soutien de bon nombre de gouverneurs et présidents de république. Pour contrer l'affaiblissement de l'autorité fédérale, il suggère d'abolir l'élection au suffrage universel direct des gouverneurs et de revenir au système de nomination par le Président. Ainsi, précise-t-il, serait rétablie « la réelle verticale de l'exécutif » dans une fédération qui doit avant tout favoriser « l'intégration à l'intérieur de l'État »¹⁰. Ces propos n'ont rien de très novateur et reprennent le ton volontariste d'une bonne partie de la classe dirigeante à Moscou. Dans la pratique, le gouvernement ne dispose à ce jour d'aucun moyen pour faire rentrer le diable régionaliste dans sa boîte. Le recours à une politique autoritaire et répressive n'est concevable que si l'État peut utiliser en toute confiance l'armée, la police et les services secrets dans toutes les provinces de Russie. Le délitement de l'autorité publique rend improbable un tel scénario, d'autant plus que les forces de l'ordre subissent durement la paupérisation de l'État et dépendent du bon vouloir des autorités locales pour leur survie quotidienne, en particulier dans les régions reculées du Nord et de l'Extrême-Orient. Le successeur de Boris Eltsine ne pourra pas recentraliser le pays mais il pourra tenter, plus modestement, de définir une stratégie de développement coordonné des provinces.

1. *Rossiiskaia gazeta*, 24 février 1996, p. 2.

2. « Qui gouverne en Russie ? », sous la direction de Marie Mendras, dossier spécial, *La revue Tocqueville/The Tocqueville Review*, vol. XIX, n° 1, 1998, pp. 3-135.

3. *Nezavissimaia gazeta*, supplément « Régions », n° 18, octobre 1998, p. 10.

4. En décembre 1993, les deux représentants de chaque province au Conseil de la Fédération ont été élus pour deux ans en tant que tels, comme des sénateurs américains.

5. Steven Solnick, « Gubernatorial elections in Russia », *Post-Soviet Affairs*, 1998, 14, n° 1, pp. 48-80.

6. Selon un sondage effectué en septembre-octobre 1998, 55 % des Russes produisent eux-mêmes la moitié ou plus de leurs besoins alimentaires ; seulement un quart de la population ne cultive rien, dans un pays urbain à plus de 70 %. Cité par Paul Goble, « Down to subsistence », *RFE/RL Newslime*, vol. 3, n° 28, Part I, 10 février 1999.

7. Entretiens à Oulianovsk, 16-20 février 1999.

8. Analyses présentées par Leokadia Drobyjeva, Iaroslav Startsev, Anne Le Huérou, Jean-Charles Lallemand, Marie Mendras à un colloque du CERI le 20 octobre 1998, à paraître dans *Post-Soviet Affairs*, automne 1999.

9. *Nezavissimaia gazeta*, art. cit., p. 10.

10. *Rossiiskaia gazeta*, 27 janvier 1999.