



La question de l'État : la recentralisation impossible

par Marie Mendras

en 1991, alors que disparaît l'URSS, l'État est un concept en déclin. Il semble n'être plus en Russie qu'une institution conservatrice et prédatrice qui doit s'effacer devant les nations, les identités, la démocratie, l'économie de marché. Dix ans plus tard, il reprend une place centrale, omniprésente dans les préoccupations et les politiques des dirigeants. Décliné sous toutes ses formes, l'État est le maître-mot de la campagne électorale de Vladimir Poutine au printemps 2000. Des termes comme « verticale du pouvoir », « contrôle des institutions fédérales », « dictature de la loi », « le Centre » ponctuent la rhétorique du Kremlin et des cercles qui lui sont proches. Les politiques mises en avant par Poutine s'inscrivent dans une approche étatiste, administrative et centralisatrice de la gestion du pays.

Il a fallu dix ans de transformations, d'incertitudes, de conflits d'intérêts, d'appropriation des richesses avant que la classe politique ne comprenne que l'enjeu du pouvoir se situe bien au cœur de la machine des institutions publiques. Mais cette décennie a aussi profondément modifié les comportements des élites – politiques, administratives, économiques – à Moscou et surtout dans les provinces

qui composent la Fédération. La Russie de 2001 n'est plus celle de Gorbatchev. Elle forme un espace complexe où coexistent des acteurs très divers qui, de la petite entreprise privée à l'administration d'un gouverneur provincial, ont pris leurs marques et occupé à leur façon le terrain politique, économique et social.

Cet article est une réflexion sur la question du pouvoir fédéral et des pouvoirs régionaux, de l'organisation de l'État telle qu'elle est comprise par les acteurs centraux et régionaux. Les uns comme les autres restent prisonniers de quelques paradigmes simples, le plus souvent de nature dichotomique, comme centraliser/décentraliser ou État faible/État fort. Les élites moscovites ont, dans leur grande majorité, fait le procès du fédéralisme comme un ennemi de la cohésion de l'État. Les élites régionales ont consolidé leur emprise sur leurs territoires et développé des marges d'autonomie importantes. Les initiatives du gouvernement Poutine visent à réduire ces marges et à renforcer le contrôle de l'administration centrale. Un premier bilan de cette politique s'annonce modeste, et les contradictions nombreuses.

Le procès du fédéralisme

Depuis 1991, de nombreuses voix ont dénoncé, au sein des élites russes, les dangers de l'organisation fédérale, regrettant que le pays ne soit pas un État « unitaire ». La Russie a hérité d'une structure fédérale, au moins sur le papier, et d'une division territoriale vieille de plusieurs décennies entre républiques nationales et régions (*oblast, krai et okrug*). L'association de territoires nationaux portant le nom d'un peuple non russe et de régions administratives portant le nom de leur capitale n'a fait que compliquer les choses. Pour les Russes, le statut à part des républiques nationales – telles le Tatarstan, le Bachkotorstan, la Carélie, les républiques du Nord-Caucase – constitue un problème majeur car il va à l'encontre de la vision idéalisée d'un État russe soudé et égalitaire.

Le débat a été brouillé par une conception décalée du principe de l'égalité des territoires en droit. Les détracteurs d'un système vraiment fédéral, par lequel on peut entendre une division constitutionnelle des compétences et du pouvoir entre les autorités fédérales et régionales, ont prétendu que l'« asymétrie » et les spécificités de chaque région violaient les principes sacro-saints de l'égalité des droits. En d'autres termes, l'autonomie régionale rendrait les citoyens de Russie inégaux devant la loi. On transpose ainsi l'« inégalité » des territoires (membres de la Fédération) en une inégalité des droits fondamentaux. Or, si un habitant de Kalmykie et un Moscovite vivent de fait dans des sociétés différentes, cela ne tient pas à la nature – fédérale ou unitaire – de l'État. Même dans l'Union soviétique, l'inégalité des conditions matérielles, de l'accès aux biens et aux services, était grande entre les zones pauvres et les villes « privilégiées ».

Néanmoins, des conceptions conservatrices de la hiérarchie et du contrôle sont

profondément enracinées dans les mentalités et les comportements. Celles des élites moscovites se retrouvent au niveau inférieur : aujourd'hui, les gouverneurs des régions et les présidents des républiques combattent l'autonomie des pouvoirs locaux au niveau du canton (*raion*) et au niveau municipal¹. Bref, à chaque échelon territorial, les hommes politiques et les bureaucrates raisonnent toujours en termes de « verticale du pouvoir ». Prisonniers d'une conception binaire de celui-ci, ils ont tendance à voir dans le fédéralisme l'antithèse de leur conception traditionnelle de l'État pyramidal, supposé tirer sa force d'une stricte hiérarchie dans laquelle l'échelon supérieur commande à l'échelon inférieur.

Boris Eltsine partageait cette façon de voir. D'ailleurs, dès 1990, il avait habilement joué de la Constitution fédérale de l'Union soviétique pour construire son propre pouvoir dans la République russe et affaiblir ainsi Mikhaïl Gorbatchev. Par la suite, il a évité de se laisser prendre dans un combat analogue pour la souveraineté, craignant de connaître le sort de Gorbatchev, emporté par la disparition de l'État qu'il gouvernait. Au cours de ses premières années à la tête de la Russie, Eltsine s'est efforcé avant tout de consolider le nouveau régime à Moscou. Pour cela, il a eu recours à divers moyens : le prestige de la légitimité issue des urnes, l'idéologie de la réforme comme monopole du Centre, la privatisation des grands ensembles de production au bénéfice de courtisans loyaux, l'affaiblissement du Parlement, et une diplomatie ouverte pour s'assurer le soutien politique et financier de l'Occident.

La définition des pouvoirs régionaux dans le système fédéral n'a en revanche jamais été sérieusement abordée. Pour les hommes qui avaient travaillé dans le cadre hiérarchique soviétique, et pour leurs jeunes adjoints qui n'avaient aucune expérience de terrain, ce n'était pas un enjeu important. Il allait pour eux plus ou moins de soi que, si les autorités centrales imposaient leur mainmise sur les principaux mécanismes politiques et sur les ressources économiques stratégiques, les bureaucraties locales et provinciales entreraient dans le jeu et serviraient le Centre, se contentant de prélever la dîme habituelle dans un système de dépendance.

À partir d'une conception aussi limitée et unilatérale de la périphérie et du centre, la définition du fédéralisme ne pouvait qu'être des plus sommaires. Lorsque, en 1993-1994, quelques républiques, notamment la Tchétchénie et le Tatarstan, entrèrent en résistance, les sentiments antifédéralistes s'exprimèrent selon ces conceptions simplistes : si la Russie avait hérité d'une Constitution unitaire, avançaient les détracteurs du fédéralisme, les choses auraient été claires et il aurait été impossible pour une région de faire sécession.

1. Tomila Lankina, « Local self-government and titular regime control in Russia's Republics », étude présentée au CERI, décembre 2000, <http://www.ceri-sciences-po.org/archive/march01/lankina.pdf> ; Vladimir Gelman, « V poiskakh avtonomii : reforma mesnoi vlasti v gorodakh Rossii » [En quête d'autonomie : la réforme des pouvoirs locaux dans les villes de Russie], étude présentée au CERI, décembre 2000, <http://www.ceri-sciences-po.org/archive/march01/gelman.pdf>

La décision dramatique de mener une guerre dans la Tchétchénie séparatiste en décembre 1994 a des causes multiples et complexes. L'une d'entre elles fut certainement la grande confusion qui agitait les cercles du Kremlin sur un possible « effet domino » qui aurait entraîné l'État russe à sa perte. En réalité, les élites dirigeantes des autres républiques ne voulaient pas une indépendance politique mais testaient la détermination du gouvernement central dans la compétition qui les opposait pour l'appropriation des ressources et la consolidation de leur pouvoir. La spécificité de la Tchétchénie, et du Nord-Caucase plus largement, n'a pas été comprise à Moscou. L'échec de la guerre et l'incapacité à garder un petit territoire par la force ont porté un coup très dur à l'idée déjà fragile du fédéralisme².

La seconde guerre lancée en Tchétchénie en 1999 a prouvé, si besoin était, que la négociation et le compromis ont été délaissés en cette fin de règne eltsinien³. Que peut signifier le fédéralisme si la force est systématiquement et brutalement utilisée à l'encontre des populations civiles afin d'imposer par la contrainte la participation à l'ensemble « fédéral » ? Il est important de rappeler que la volonté de chacun des membres de faire partie dudit ensemble n'a jamais été sérieusement testée. La Constitution de 1993 a été adoptée après un référendum controversé. Parmi les quatre-vingt-neuf « sujets de la Fédération », deux républiques (Tchétchénie et Tatarstan) ont refusé d'organiser le vote, et les électeurs ont voté majoritairement contre dans vingt-quatre autres⁴.

Le gouvernement central, avec l'aide notamment de ses médias, a diffusé une image négative du fédéralisme et de la délégation de pouvoir aux provinces. Jouant sur la corde sensible de l'insécurité, il a assimilé l'ordre à la centralisation et le désordre à la décentralisation. Mais il a aussi tenté de promouvoir l'idée d'un Centre plus progressiste que le reste du pays, d'une réforme venue d'en haut et peinant à faire son chemin dans les provinces reculées et réactionnaires. Or ce schéma ne correspond pas à la réalité. Dans ses dernières années, le régime de Boris Eltsine n'était plus porteur de valeurs démocratiques et de politiques réformistes⁵. L'incapacité du gouvernement central à gouverner le pays dans le respect de la loi a ébranlé le fragile édifice des réformes conçues à Moscou pour l'ensemble de la Russie. C'est pourquoi la vision romantique d'une élite éclairée faisant la leçon, depuis la capitale, aux élites locales a vécu. Le dynamisme de certaines régions ou villes est largement documenté. L'image du gouverneur provincial à la fois inculte, corrompu et féodal relève de la caricature.

L'enjeu du débat sur le fédéralisme et l'autonomie des provinces est bien la nature de l'État. Ce dernier reste d'abord et avant tout assimilé au gouvernement central et à ses institutions, c'est-à-dire à la préservation de la hiérarchie établie dans l'exploitation des ressources politiques et économiques⁷. Le « fédéralisme », par opposition, renvoie au reste du pays, en dehors de Moscou. Cette « périphérie » est vue comme un fardeau, non comme l'essence même de l'État et de la

société. La virtualité de l'État prévaut sur la réalité de la Russie, un pays de 145 millions d'habitants, qui vivent dans des provinces très différentes et qui produisent la richesse intérieure. Si le fédéralisme est vu, de la capitale, comme une opposition de la « périphérie » au centre, symétriquement, dans les provinces, les politiques gouvernementales à l'échelon fédéral sont considérées comme les « politiques de Moscou », qui n'affectent pas vraiment les régions.

À Moscou, on a souvent surestimé le contrôle du gouvernement central sur les ressources nationales. Les transformations rapides du paysage économique, les accords de privatisation des années 1992-1996 ont profité à des individus et à des groupes qui détenaient déjà des positions de pouvoir sans être nécessairement subordonnés aux organes exécutifs centraux. La plus grande part des accords s'est faite sous la supervision des bureaucraties locales et centrales, qui se sont progressivement émancipées du contrôle direct du Centre politique. Les administrations, qui se trouvaient de moins en moins tenues par leur hiérarchie, pouvaient s'organiser avec les entreprises sans toujours se soucier de l'accord d'instances centrales, qu'elles fussent politiques ou judiciaires.

Le pouvoir exécutif central a surévalué l'efficacité des règles politiques et institutionnelles et cherché à gouverner avec des outils inadaptés. Il a adopté une démarche constitutionnaliste dans les négociations avec les pouvoirs des républiques et des régions, tout en menant parallèlement une politique de pression budgétaire et fiscale sur les administrations régionales. Il a dû céder aux demandes des dirigeants régionaux pour signer avec eux des accords bilatéraux (*dogovory*), hors du cadre constitutionnel, fixant les prérogatives des autorités provinciales. Le Kremlin a dépensé beaucoup d'énergie à mener des batailles législatives dont les

2. Anatol Lieven, *Chechnya. Tombstone of Russian Power*, New Haven, Yale University Press, 1998 ; Gail Lapidus, « Contested sovereignty : The tragedy of Chechnya », *International Security* 23 (1), été 1998.

3. Gail Lapidus, « Ten assumptions in search of a policy : Russia's second Chechen war », *Central Asia and the Caucasus*, n° 4, août 2000.

4. *Rossiiskie regiony*, Centre Carnegie, Moscou, 1995.

5. Certains des conseillers du président Eltsine développent eux-mêmes cette interprétation critique des dernières années eltsiniennes : Iou. Batourine, A. Ilin, V. Kadatskii, G. Satarov et al., *Epokha Eltsina* [L'ère d'Eltsine], Moscou, Vagrius, 2001. Voir aussi Lilia Chevtsova, *Regim Borisa Eltsina* [Le régime de Boris Eltsine], Centre Carnegie, Moscou, 1999.

6. Voir les travaux dirigés par Klaus Segbers à la Freie Universität, Berlin, dans le cadre du projet pluriannuel « Transformation and globalization. Actors and factors of post-soviet change » (<http://userpage.fu.berlin.de>) ; les études de cas présentées tous les ans dans la publication du Centre Carnegie à Moscou, *Regiony v Rossii* ; les recherches coordonnées par Marie Mendras au CERI (groupe de recherche « État et territoires en Russie »), notamment le numéro spécial « Regions of Russia » de *Post-Soviet Affairs* 15 (4), octobre-décembre 1999 ; monographies et analyses publiées dans la revue britannique *Europe-Asia Studies*, par exemple Anne White, « Social change in provincial Russia : The intelligentsia in a raion centre » 52 (4), juin 2000, pp. 677-694 ; dossier « Federalism : mnogomernaia model' issledovaniia » [Le fédéralisme : un modèle multi-dimensionnel de recherche], *Politicheskie issledovaniia* 5 (58), 2000, pp. 6-120.

7. Le périodique *East European Constitutional Review*, également publié en Russe (*Konstitutsionnoe pravo : vostochnoevropeyskoe obozrenie*), a publié régulièrement des études et des débats sur la question du fédéralisme et de l'« asymétrie ».

résultats furent modestes au regard du fonctionnement quotidien des institutions fédérales et régionales.

Une approche strictement juridique et institutionnelle de la question de la répartition des pouvoirs entre régions et fédération est vouée à l'échec. Ainsi, la loi sur « les principes généraux organisant les pouvoirs législatif et exécutif de l'État dans la fédération de Russie »⁸, signée par Eltsine le 6 octobre 1999, est venue bien trop tard. Après cinq ans d'une histoire chaotique, et plusieurs rédactions du projet, elle fut votée alors que tous les territoires avaient déjà adopté leur propre constitution ou charte, et mis en forme leur relation avec les autorités fédérales à travers des années de négociations et de compromis quotidiens. Un cadre législatif fédéral établi tardivement avait peu de chances d'être mis en application dans la majorité des provinces⁹. Au cours de son allocution annuelle devant la Douma le 3 avril 2001, le président Poutine s'est certes félicité de l'effort des parlements provinciaux pour aligner leur législation sur la législation fédérale¹⁰. Toutefois, dans un tel contexte, on peut douter de l'efficacité de ce toilettage législatif mené à un rythme accéléré.

La Constitution, la loi et les règlements ne sont pas lettre morte en Russie. Ils jouent simplement un autre rôle que celui qu'ils tiennent habituellement dans un État de droit. La législation fait partie d'un large et pesant ensemble de réglementations officielles. Une loi votée par le Parlement n'est pas considérée comme fondamentalement différente d'un décret présidentiel ou d'une décision gouvernementale. Aujourd'hui comme aux époques tsariste et soviétique, les institutions publiques ploient sous une énorme paperasserie administrative. La Russie post-communiste, dans les provinces aussi bien qu'à Moscou, reste très bureaucratique, tatillonne et produit une pléthore de textes. Primauté et respect du droit n'ont pas progressé depuis le début des années quatre-vingt-dix. La « dictature de la loi » prônée, à la soviétique, par le président Poutine n'est pas l'État de droit sur lequel se fondent les démocraties occidentales mais une variante de la « verticale du pouvoir ».

Le système constitutionnel, dans cette inflation de lois, n'est une référence qu'auprès d'une petite élite. La plupart des acteurs manifestent une préférence pour le flou, la flexibilité des interprétations, afin de ne pas s'enfermer dans un système de normes contraignantes.

Consolidation des systèmes régionaux

En grande partie, le processus de régionalisation depuis le début des années quatre-vingt-dix vient du défaut de stratégie à Moscou, de l'incapacité à imaginer des politiques réalistes de développement régional. Des institutions centrales faibles ne sont en mesure de conduire ni une politique de recentralisation ni une politique

de décentralisation. Elles peuvent tout au plus avoir l'impression qu'elles font preuve d'autorité en nommant des représentants du Président dans les régions ou en signant toujours plus de décrets. Mais tout cela est presque sans effet en l'absence de ressources financières et économiques correspondantes.

Suffit-il, pour évaluer les évolutions en Russie, de mesurer un ratio centralisation-décentralisation censé traduire l'équilibre entre « forces centrifuges » et « forces centripètes » ? Cette approche présuppose la réalité de mécanismes bien précis de régulation économique et politique, par lesquels l'État agirait directement depuis le Centre ou délèguerait à d'autres échelons, et où les sous-entités (régions, républiques, municipalités) opéreraient également en fonction d'un ensemble de règles. Or les recherches conduites dans les provinces russes ne confirment pas cette hypothèse. En effet, il n'y a pas eu de décentralisation à proprement parler pendant les années Eltsine. C'est la désorganisation des politiques centrales qui a provoqué l'autonomisation des provinces, en obligeant chaque acteur à trouver son propre mode de gestion. L'absence de répartition claire des compétences entre les autorités fédérales, régionales et locales a laissé le champ libre aux administrateurs des échelons inférieurs. Les gouverneurs des provinces et présidents des républiques ont développé des formes de régimes autonomes plus par réaction à la démission du pouvoir central que par stratégie locale d'émancipation.

Dans de nombreuses régions démunies, la baisse des subsides fédéraux a d'abord été vécue comme un drame économique et social. Parallèlement, le climat était propice à la montée des « oligarques » – ces magnats de la finance, des médias et des sociétés productrices d'énergie et de matières premières – qui tiennent entre leurs mains le destin des finances publiques, et donc aussi des pouvoirs publics. La pénurie de ressources financières a accru le rôle des relations personnelles et des réseaux qui, localement, permettent de faire face au jour le jour aux besoins immédiats. Ni un gouverneur de province, ni le patron d'une entreprise qui peine à survivre ne peuvent avoir une stratégie de croissance à long terme, en s'appuyant sur des budgets publics, des revenus propres ou des investissements à venir. Le système s'organise autour des « notables » de la ville ou du canton, qui négocient la gestion courante des affaires locales en fonction d'intérêts communs et d'enjeux corporatistes et individuels. Ces modes non écrits de régulation locale varient d'une ville à une autre, d'une activité de production à une autre, selon les données économiques et sociologiques du lieu et les comportements des hommes. Les études de cas montrent le très large éventail des « régimes politiques » régionaux

8. Texte publié dans *Rossiiskaya gazeta*, 19 octobre 1999.

9. Vladimir Gelman, « New law on regional institutions preserves status quo », *Russian Regional Report*, East West Institute (New York) 4 (42), 10 novembre 1999 (édition numérique).

10. Texte intégral sur le site du Président de la Fédération de Russie, <http://president.kremlin.ru>

et le contraste entre des espaces politiques et économiques relativement ouverts comme les régions de Samara et de Novgorod et d'autres repliés sur un système paternaliste-autoritaire et clientéliste comme la Kalmykie présidée par K. Iliumjinov¹¹.

Dans le contexte de transformation politique et économique des années quatre-vingt-dix, les élites régionales et locales se sont remarquablement adaptées pour consolider, dans l'ensemble, leurs positions de pouvoir. Au début de la décennie, le contexte était plus fluide et de nouveaux acteurs entraient dans la sphère, jusque-là hermétique, de la *nomenklatura*. Les forces du marché, la démocratisation institutionnelle, l'ouverture du pays ont dynamisé les comportements des élites. Puis celles-ci ont progressivement cherché à restreindre la concurrence économique et politique. Dans les capitales régionales, elles ont fermé le jeu et protégé leur « régime politique » des interférences extérieures. Le citoyen, pour sa part, reste spectateur. Certes, il exerce un rôle d'arbitrage quand il élit ses représentants à l'échelon fédéral, régional ou municipal. Mais son choix est souvent limité à un jeu de chaises musicales entre deux ou trois membres de la *nomenklatura* locale. Et l'élection de Poutine à la présidence en mars 2000 a été tout aussi peu concurrentielle¹².

Élus au suffrage universel, les gouverneurs ne recherchent pas nécessairement une légitimité ou une autorité au niveau de la Fédération. Ils ont apprécié de siéger à la Chambre haute du Parlement et de bénéficier ainsi d'un statut « national », de pouvoir aussi faire du lobbying pour leur région et leurs intérêts propres. Pourtant, à quelques exceptions près, ils ont consacré peu d'efforts à bâtir un système législatif fédéral. En ce sens, la perte de leur siège au Conseil de la Fédération à la suite de la réforme engagée par Poutine en 2000 n'a pas de forte incidence sur leur fonction dans le système politique russe¹³. En revanche, cette réforme affaiblit encore un peu plus l'instance parlementaire en Russie, la Chambre haute perdant de son prestige.

Les spécialistes des questions budgétaires et des politiques publiques ont raison de souligner la prééminence des variables économiques et financières dans les conflits entre le pouvoir central et les pouvoirs régionaux¹⁴. Tous les groupes au pouvoir s'efforcent de gagner autant de liberté d'action que possible, et la liberté d'action exige des ressources financières. De ce point de vue, la tentative du gouvernement Poutine de réduire la part des ressources propres aux régions au profit du budget fédéral pourrait avoir plus d'effet que les réorganisations administratives qui seront évoquées plus loin. Cependant, les moyens financiers et matériels se trouvent pour partie en dehors des budgets publics, dans des fonds privés ou « semi-publics », et dans l'économie de l'ombre¹⁵. La négociation se joue derrière le rideau institutionnel, entre les puissants réseaux de bureaucrates, financiers, chefs d'entreprise et hommes politiques.

Le pouvoir de proximité

La dépendance créée par une économie de survie favorise des formes d'arbitraire bureaucratique et clientéliste. L'échec du droit, l'inefficacité des politiques publiques sont d'autant plus dramatiques dans une situation où le marché n'est pas capable de réguler les échanges et les engagements contractés par les multiples acteurs. L'amélioration des indices économiques en moyenne nationale en 2000 ne doit pas cacher l'accroissement des disparités économiques et sociales et la faible diffusion de la croissance hors des zones dynamiques et des secteurs porteurs. Une grande partie de la population, dans les diverses provinces, vit dans une situation précaire, donc dans la dépendance à l'égard des autorités locales et des employeurs. Ces sous-systèmes de gestion du quotidien échappent aux politiques de l'État fédéral et assurent un seuil minimal de stabilité, ou de protection contre une rupture brutale de l'ordre économique et social. Ainsi, les gouverneurs et les maires, avec leurs administrations et leurs réseaux, qu'ils travaillent honnêtement ou non, tiennent une place structurellement essentielle dans leur circonscription. Cela explique pourquoi même des représentants de l'État corrompus et mauvais gestionnaires se maintiennent parfois en place.

Il est courant de dire que les Russes veulent l'ordre et la sécurité, mais on peut interpréter cette attente de diverses façons. Quand on leur demande s'ils aimeraient un « État fort », ils répondent en général positivement. En déduire qu'ils préféreraient être gouvernés par un pouvoir exécutif autoritaire et centralisé serait une conclusion hâtive. Si l'idée de l'État comme garant de l'ordre reste prédominante, l'État compris comme système de gouvernement a connu de profondes transformations. De plus en plus, la population accepte que la vie quotidienne soit gérée au niveau local, par les administrations municipales, cantonales et régionales, sans interférence véritable de Moscou. Bien entendu, durant la période soviétique, le pouvoir de proximité représenté par l'usine, le kolkhoze et les chefs du parti était déjà important, mais il s'exerçait dans un système pyramidal qui, même corrompu et clientéliste, bridait les ambitions personnelles et les prises d'autonomie. Aujourd'hui, les opportunités de s'enrichir et d'échapper à la loi sont incomparablement

11. Vladimir Gelman, « Regime transition, uncertainty and prospects for democratisation : The politics of Russia's regions in a comparative perspective », *Europe-Asia Studies* 51 (6), 1999, pp. 939-956 ; voir aussi note 6 pour des études de cas.

12. Voir Michael McFaul, Nikolai Petrov, Andrei Rabov, *Rossia v izbiratel'nom tsikle 1999-2000 godov* [La Russie dans le cycle électoral des années 1999-2000], Moscou, Centre Carnegie, Gendalf, 2000, pp. 419-562 ; « Special report/Election », *Moscow Times*, septembre 2000 ; Marie Mendras, « Lettre de Russie. Le recul du citoyen », *Pouvoirs* n° 96, janvier 2001, pp. 179-188.

13. Entretiens à Moscou avec Natalia Kotikova, expert juridique auprès du Conseil de la Fédération, et Vladimir Ryjkov, député à la Douma d'État, 10-11 mai 2001.

14. Voir par exemple Jacques Sapir, « Différenciation régionale et fédéralisme budgétaire en Russie », *Critique internationale* n° 11, avril 2001, pp. 161-177.

15. Igor Kliamkine, Lev Timofeev, *Tenevaia Rossia* [La Russie de l'ombre], Moscou, RGGU, 2000.

plus grandes, clientèles et réseaux prospèrent.

La population est dans l'ensemble trop pauvre pour participer à la dynamique de la production, de la redistribution et de l'enrichissement. C'est pourquoi la vie locale peut sembler un peu primitive car prise dans l'étau de la dépendance matérielle. En raison de son manque de mobilité géographique, professionnelle et sociale, la population ne compte guère dans la vie politique, pratiquement monopolisée par les élites économiques et administratives. Elle mesure les risques de l'opposition aux règles du jeu et ne se rebelle pas contre ceux qui détiennent les clés de la survie¹⁶.

Le développement embryonnaire de la propriété privée – dans le sens de propriété garantie par la loi et l'administration publique – est étroitement lié à la faiblesse de la participation des citoyens. Dans une société démocratique, les propriétaires et les entrepreneurs sont des acteurs puissants, qui définissent eux-mêmes leur rôle, se préoccupent de la manière dont leur pays, leur région et leur ville sont gouvernés, et expriment leurs intérêts dans le champ politique. La propriété privée et sa défense constituent la pierre angulaire de l'histoire de l'économie capitaliste et des démocraties modernes. La grande majorité des Russes est attachée à la possession au sens où ils aiment avoir, en toute sécurité, l'usage d'un endroit où vivre et éventuellement d'un lopin de terre. Mais ils se soucient moins de rechercher les garanties légales ou d'accepter les obligations inhérentes à la propriété. Le flou dans la définition de la propriété privée, et donc de la sphère privée, s'accompagne d'une égale confusion dans la définition du domaine public, de ce qui relève de la propriété et de la responsabilité de l'État, au niveau local ou national. Les acteurs locaux ont consolidé leurs pouvoirs en s'installant dans ce flou.

L'État selon Poutine

Pour la nouvelle équipe, « l'État c'est nous », c'est-à-dire que la « restauration » de l'autorité étatique signifie l'affirmation des pouvoirs de l'exécutif central, concentré dans les différents organes politiques et administratifs fédéraux. Vladimir Poutine a concentré ses efforts, dès sa prise de fonctions, sur la soumission de ceux en qui il voyait un obstacle à l'exercice de son autorité présidentielle : les oligarques, les gouverneurs, les médias critiques.

La « verticale du pouvoir » commence à Moscou et descend au niveau de la région ou de la république par le renforcement des représentations des administrations fédérales dans les provinces. Administrations fiscales, tribunaux, services de sécurité, police, armée doivent être soustraits à la subordination envers les gouverneurs de région ou les maires de grande ville et remis sous le contrôle direct des services centraux. Le gouvernement essaie d'assurer le paiement régulier des salaires des fonctionnaires afin que ces derniers dépendent moins du bon vouloir des administrations locales.

Cependant, l'expérience montre que la prospérité ou la simple survie en Russie exige des avantages en nature et des revenus autres que le salaire officiel. Un juge ou un inspecteur des impôts reste soumis à la bonne volonté de la bureaucratie locale, de l'appareil du gouverneur ou du maire pour son logement, sa voiture, l'entretien des bâtiments où il travaille, enfin toute la logistique quotidienne. De plus, les réseaux et les rapports clientélistes déterminent la situation de chacun plus sûrement que le seul statut formel.

Les réponses institutionnelles que l'équipe Poutine a choisies au printemps 2000 pour contrer l'autonomie des gouverneurs étaient, d'une part, la création de sept super-districts (*okrug*)¹⁷ rassemblant chacun dix à quinze provinces, d'autre part, la réorganisation du Conseil de la Fédération et le droit de limoger des gouverneurs élus au suffrage universel. Le Président russe a instauré par oukase un nouveau niveau bureaucratique, celui des « représentants plénipotentiaires » (*polnomotchnye predstaviteli* ou *polpredy*), un pour chacun des sept grands districts, chargés de superviser les agences fédérales territoriales et de surveiller les activités des gouverneurs. Les anciens « représentants du Président » nommés par Boris Eltsine dans les régions, et qui s'étaient révélés inefficaces, ont été destitués. Les sept *polpredy* doivent se construire sur place, tant bien que mal, avec des budgets modestes, un appareil administratif qui est souvent constitué, par la force des choses, de fonctionnaires locaux ou de clients de ces derniers. C'est pourquoi, bien que dotés en principe de prérogatives étendues de contrôle, ils sont en quelque sorte tenus par les règles du jeu locales. Des administrations publiques ont commencé à adopter ce découpage en sept grandes régions, comme la *Prokuratura* fédérale, le ministère de la Justice, les monopoles tels que le gaz et l'électricité, qui ont ouvert des « représentations » dans chacun des sept centres.

Cinq des sept « super-représentants » du président Poutine sont des officiers de l'armée ou du renseignement. Le message est donc clair : les forces de l'ordre ont vocation à agir au cœur du système de gouvernement du pays, à contrôler la bonne application des directives centrales, à faire respecter les lois fédérales. La réforme prévoit aussi une reprise en main des organes judiciaires pour réduire leur subordination aux chefs des exécutifs régionaux, liée à leur dépendance matérielle et au clientélisme.

Le bilan des sept représentants plénipotentiaires est modeste au regard des ambitions annoncées au printemps 2000, lors de la création de cette institution¹⁸. De nombreux gouverneurs ont habilement désamorcé le discours sur la reprise en

16. Sur la société russe à travers l'expression de l'opinion, voir l'ouvrage du sociologue Iouri Levada, *Ot mnenii k ponimaniu* [De l'opinion à la compréhension], Moscou, Moskovskaia shkola politicheskikh issledovanii, 2000.

17. Russie centrale, Nord-Ouest, Sud, Volga, Oural, Sibérie et Extrême-Orient.

18. « Polpredy Prezidenta » [Les représentants du Président], Université de Moscou, *Nauchnye doklady*, n° 3, janvier 2001.

main par le Centre en affirmant bruyamment leur loyauté au pouvoir poutinien par des déclarations ostentatoires. Ils ont ainsi déjoué la tactique du Kremlin qui consistait à engager un bras de fer avec des régions jugées récalcitrantes pour mieux affirmer la puissance de l'exécutif fédéral. La « manière forte » ne pouvait se justifier, puisque la plupart des gouverneurs d'*oblast* et les présidents de république proclamaient leur allégeance au nouveau Président, et acceptaient même certaines des réformes proposées, notamment la nouvelle composition du Conseil de la Fédération où siègent désormais des représentants des pouvoirs exécutif et législatif de chaque province et non plus les gouverneurs et présidents d'assemblées régionales. Le représentant du Président doit trouver un terrain d'entente avec les gouverneurs en place qui, pour certains, viennent d'être réélus pour quatre ans. Par ailleurs, les acteurs économiques les plus puissants (extraction et industries du gaz, du pétrole, des matières premières) n'ont nul besoin de négocier avec les représentants de Poutine. Ce dernier a d'ailleurs dû lui-même mettre les choses au point dans un entretien télévisé le 25 décembre 2000, en affirmant que « les *polpredy* ne doivent jamais intervenir dans la sphère des responsables locaux », ajoutant que leur tâche « n'est pas de gouverner mais de coordonner les activités des districts fédéraux ».

Les élections régionales commencées à l'automne 2000 ont confirmé la force des systèmes locaux et la faible capacité d'ingérence du Kremlin. À quelques exceptions près, la présidence n'a pas pu ou voulu s'immiscer dans les scrutins¹⁹. Le ralliement de la plupart des gouverneurs et présidents de république à la candidature de Poutine au début de l'année 2000 doit être interprété avec précaution. Quand les jeux sont faits et qu'aucune alternative sérieuse ne se présente, il est toujours plus judicieux de se placer en position avantageuse dans la négociation avec le futur détenteur du pouvoir exécutif. Les relations entre Moscou et les provinces sont faites d'incessants marchandages budgétaires et fiscaux, avec parfois des contreparties politiques. Le Président tente de réduire la capacité d'action des administrations régionales en diminuant sensiblement la part des ressources fiscales qui leur reviennent. Il conviendra d'évaluer l'effet de cette redistribution budgétaire à la fin de l'année 2001.

En ne gênant pas l'élection de Poutine et en ne refusant pas en bloc les réformes les concernant, les patrons des provinces ont obtenu de la nouvelle administration des gages de non-ingérence dans leurs affaires locales. Ils ont également gagné la possibilité de concourir pour un troisième mandat, ce qui a permis au président du Tatarstan de rester en place. Quant au droit que s'est donné Poutine de limoger un chef de région élu au suffrage universel, il sera très difficile à mettre en pratique. Evgueni Nadzratenko, gouverneur du Territoire maritime (Vladivostok), a bien été écarté de son poste au début de l'année 2001 ; toutefois, ce n'était pas en vertu de cette disposition mais par une « démission volontaire » compensée par l'obtention d'une haute fonction ministérielle à Moscou²⁰.

La politique présidentielle de « restauration de l'État » a pour corollaire l'affaiblissement des pouvoirs autres que l'exécutif fédéral. En effet, Poutine voit dans les assemblées élues des obstacles à l'efficacité du gouvernement, au même titre que des médias indépendants. Or cette conception convient pleinement aux pouvoirs exécutifs des unités fédérées. Ceux-ci sont assis sur une toute-puissance bureaucratique qui assure la maîtrise de ressources économiques vitales et permet de limiter l'indépendance des assemblées et des tribunaux. Autrement dit, si la « verticale du pouvoir » signifie d'abord une moindre interférence des acteurs extérieurs à la sphère administrative et un refus des contrepoids et du contrôle démocratique, les patrons des régions et des grandes villes ne peuvent que s'en féliciter. D'autant plus que le contrôle hiérarchique que Moscou cherche à leur imposer se révèle largement inefficace. Certains maires et gouverneurs suivent d'ailleurs l'exemple poutinien en tentant de resserrer leur emprise sur les médias locaux.

Le déclin des assemblées provinciales et municipales accompagne le déclin de la Douma d'État et du Conseil de la Fédération. La Chambre basse du Parlement n'a cessé de perdre en prestige et confiance auprès de la population ces dernières années. Elle est perçue, selon les cas, soit comme une instance de blocage de la politique gouvernementale, soit comme une chambre d'enregistrement des décisions de l'administration. Les entretiens que l'on peut avoir en province confirment le peu de confiance accordé aux députés, qu'on soupçonne de s'intéresser plus aux privilèges de la fonction et aux voyages à Moscou ou à l'étranger qu'à la défense des intérêts de leur circonscription.

En pensant la gouvernance dans un esprit de contrôle et de limitation des initiatives locales et individuelles, l'équipe Poutine révèle une attitude toute en défense et en repli sur des méthodes obsolètes. En effet, l'État n'est plus l'acteur économique tout-puissant d'une époque révolue. Des politiques économiques, budgétaires, fiscales imposées de façon arbitraire ou désordonnée à l'ensemble du pays peuvent entraîner d'importants effets pervers. Au lieu d'unifier l'espace public et l'espace économique, une centralisation mal conçue de la décision et de la sanction comporte le risque d'accentuer le phénomène de contournement des règles.

Marie Mendras est chercheur au CNRS (CERI) ; elle a dirigé *Russie. Le gouvernement des provinces*, Genève, CRES, 1998. E-mail : mendras@ceri-sciences-po.org

19. Entretiens avec Aleksei Titkov et Leonid Smirmiaguine à Moscou, entretiens avec des acteurs politiques régionaux à Riazan, pendant l'élection du gouverneur, décembre 2000. Voir l'étude d'Aleksei Titkov sur les élections des gouverneurs en 2000-2001, « Vybory v regionakh Rossii v 2000-2001g. », étude inédite préparée pour le groupe de recherche du CERI « État et territoires en Russie », mai 2001.

20. Robert W. Orttung, « How effective are Putin's federal reforms ? », *Russian Regional Report*, East-West Institute, 6 (11), 21 mars 2001 (édition numérique).