De la Russie soviétique à la Russie de Poutine : l'évolution du pouvoir des régions

*Ludovic Royer**

Dauphin désigné du président Boris Eltsine, Vladimir Poutine mène depuis mars 2000 une politique en de nombreux points différente de celle de son prédécesseur. Minutieusement tenu secret car sujet à controverse, le projet politique du jeune président a néanmoins rapidement dévoilé ses deux axes principaux : la mise sous contrôle de l'opposition et la restructuration de l'État. La réalisation d'un tel programme passe par une inévitable reprise en main des régions par le Centre fédéral. Cette réforme ne s'est, pour l'instant, heurtée qu'à un semblant de résistance de la part des principaux intéressés, les responsables régionaux pourtant en quête d'un pouvoir absolu depuis le milieu des années quatre-vingt. La *perestroïka* de Mikhaïl Gorbatchev avait en effet entraîné un réveil des élites régionales, nourries par l'espoir de prendre toujours davantage de pouvoir, au détriment d'un Centre rongé par la lutte entre partisans des réformes et communistes acharnés.

L'acte de décès de l'URSS, le 8 décembre 1991, suivi du retour de la Russie sur la scène politique internationale après soixante-quatorze ans d'absence, n'a évidemment pas manqué de raviver les élans identitaires au sein de cette nation multiethnique. Ceux-ci ont d'abord proliféré sur le terreau de la lente agonie du système soviétique, à laquelle s'est ensuite substituée une période d'« anarchie contrôlée » reposant sur une législation parcellaire et contradictoire. Ce contexte a favorisé l'ambition personnelle, qui porte également une grande part de responsabilité dans le déséquilibre du fédéralisme russe. Omniprésent au Kremlin ou dans les provinces, l'attrait du pouvoir est aujourd'hui encore bien vivace, mais tend à changer de formes devant un système politique en pleine mutation.

* Équipe de recherche « Cultures et sociétés dans la CEI », université Paris-VIII.

La fin chaotique d'un système

En décembre 1991, à l'heure où l'Union soviétique disparaît, la nouvelle Russie qui lui succède se trouve confrontée à deux problèmes inédits dans les relations entre son Centre fédéral et ses régions.

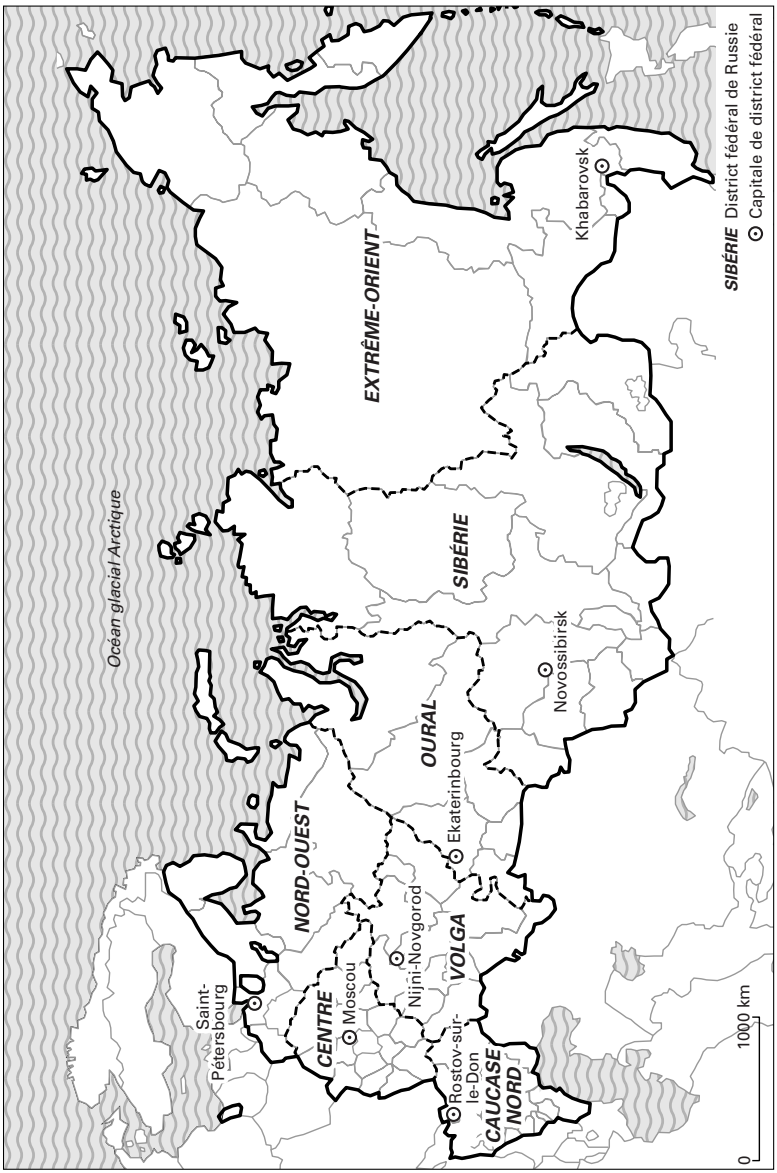
Le premier réside dans le fait que les rapports entre Centre et provinces ont été ignorés tout au long de l'histoire de l'URSS.

À l'heure de la *perestroïka*, bien que la nécessité d'une prise en compte plus concrète du fait régional ait été ressentie par les autorités politiques, la réforme administrative, désirée par les rénovateurs, se heurte à l'opposition farouche de ceux qui n'y ont aucun intérêt. En effet, le système de correction des disparités budgétaires entre régions russes donne lieu à une augmentation des détournements à caractère personnel du fait de la mise en place de véritables réseaux mafieux combinant les intérêts de tous les acteurs régionaux, de dirigeants locaux à ceux de certains cadres du Parti relayés par des fonctionnaires corrompus.

L'instabilité grandissante de ce mode de gestion et les débordements qu'il génère incitent les responsables régionaux intègres à réagir de façon parfois totalement opposée : certains entrent en conflit ouvert avec les autorités centrales, alors qu'une minorité, dans un esprit plus constructif, se lance dans des expériences qui visent à rééquilibrer les rapports Centre-régions. Cette dernière approche exprime la volonté de clarifier les statuts des administrations centrales en proposant de transférer aux régions, ou aux entreprises, tout ce qui n'est pas du ressort du pouvoir fédéral. Ainsi, les conditions de la modernisation et de l'efficacité sont trouvées : il s'agit d'impulser une certaine décentralisation et de donner plus d'autonomie aux administrations locales et régionales.

Les réformes de la *perestroïka* parviennent à éclaircir et élargir les domaines de compétence directe des soviets locaux et régionaux, tout en faisant preuve d'un premier effort réel de décentralisation budgétaire. Mais le sujet demeure sensible car, concrètement, il s'agit de s'en prendre directement au pouvoir des dirigeants d'une administration hypertrophiée, au risque de voir le projet paralysé par une levée de boucliers de l'ensemble de la bureaucratie soviétique. Finalement, à une période pourtant propice à la modernisation d'un système grippé après une longue période d'inertie, la réforme finit par échouer, ébranlée par les premières velléités indépendantistes de plusieurs républiques de l'Union, dont les plus virulentes sont les pays baltes, de même que par des mouvements souverainistes au sein de plusieurs d'entre elles telles l'Ukraine, la Moldavie, la Géorgie, et bien sûr la Russie.

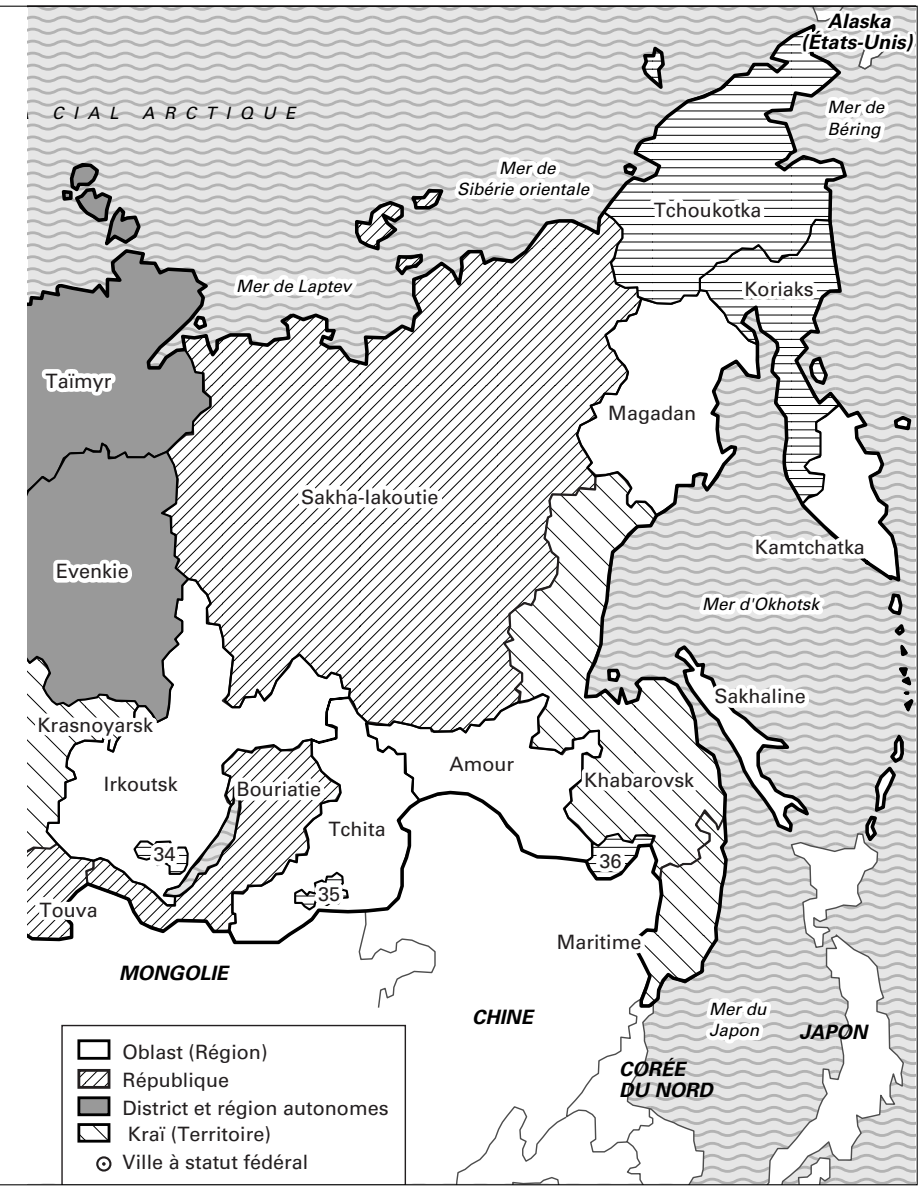
LES SEPT DISTRICTS FÉDÉRAUX DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE



LES DIX-NEUF RÉGIONS DONATRICES AU BUDGET FÉDÉRAL EN 2001

NORVÈGE
SUÈDE
OCÉAN GLA
Mer Baltique
FINLANDE
Mourmansk
Mer de Barents
Mer de Kara
St-Pétersbourg
Carélie
POLOGNE
Pskov
Nenets
BIÉLORUSSIE
Arkhangelsk
Tver
Vologda
Smolensk
Komis
Briansk
Kostroma
UKRAINE
Moscou
Koursk
Nenets de Iamal
Belgorod
Kirov
Khantys et Mansis
Voronej
Perm
Rostov
Saratov
Sverdlovsk
Volgograd
Tioumen
Kalmykie
Kourgan
Tomsk
Astrakhan
Omsk
Mer Caspienne
Novossibirsk
Kemerovo
KAZAKHSTAN
Altaï
Altaï
CHINE
0
1000 km
1 Kaliningrad
2 Leningrad
3 Novgorod
4 Iaroslav
5 Kalouga
6 Orel
7 Toula
8 Riazan
9 Vladimir
10 Ivanovo
11 Lipetsk
12 Nijni-Novgorod
13 Tambov
14 Penza
15 Oulianovsk
16 Samara
17 Orenbourg
18 Tcheliabinsk
19 Adyghès
20 Karatchaïs et Tcherkesses
21 Kabardes et Balkars
22 Ossétie du Nord
23 Ingouchie
24 Tchétchénie
25 Daghestan
26 Mordovie
27 Tchouvachie
28 Maris-El
29 Tatarstan
30 Bachkortostan
31 Oudmourtie
32 Khakassie
33 Komis-Permiaks
34 Bouriates d'Oust-Ordinski
35 Bouriates d'Aghinskoe
36 Juive
37 Krasnodar
38 Stavropol

RÉGIONS DE RUSSIE



De l'influence de la rivalité Eltsine/Gorbatchev sur la géopolitique interne de la Russie

Ces forces centrifuges malmenant les anciennes républiques d'URSS constituent le second problème majeur qui complique les relations entre Centre et régions de la Russie postsoviétique. En effet, dès 1990, le Centre fédéral est pris de court par les revendications sécessionnistes de certaines républiques autonomes [1], comme le Tatarstan ou le Bachkortostan. Cette situation est exacerbée par la lutte qui oppose Boris Eltsine, alors président du Congrès des députés du peuple de Russie, au président soviétique, Mikhaïl Gorbatchev, dont la marge de manœuvre politique se réduit de plus en plus. En effet, face à une brusque amplification des mouvements séparatistes au sein de l'URSS – les pays baltes proclament leur indépendance dès le printemps 1990 –, le président Gorbatchev accélère la préparation d'un nouvel accord qui devrait donner un second souffle à l'Union. En principe, seules les quinze républiques fédérées de l'Union soviétique auraient dû être conviées à participer à cette réflexion, mais Mikhaïl Gorbatchev invite également les républiques autonomes de Russie, qu'il traite à cette occasion comme les républiques fédérées. Sa démarche consiste à affaiblir la RSFSR, au risque de la démembrer, afin de renforcer la cohésion de l'Union soviétique. La réaction de Boris Eltsine ne se fait pas attendre, et il n'aura aucun mal à convaincre les députés du peuple de voter la souveraineté de la RSFSR dans le but de préserver la Russie comme une entité unique [2]. Ce vote ne modifie en rien la position du Congrès, qui soutient la nécessité d'un élargissement substantiel des droits de tous les sujets de la fédération sans que leur différence de statut n'interfère.

Boris Eltsine ne se contente cependant pas de sa victoire au Congrès contre Mikhaïl Gorbatchev et, de passage à Kazan [3], s'adressant aux républiques fédérées de l'URSS, il déclare : « Vous pouvez prendre autant de souveraineté que vous

1. La RSFSR (République socialiste fédérative soviétique de Russie) est découpée en 88 entités régionales (article 71 de la Constitution de la RSFSR de 1978), au nombre desquelles on compte 16 républiques autonomes, 6 *kraïs* (territoires), 49 *oblasts* (régions), 2 villes d'importance républicaine (Moscou et Leningrad, qui reprend son ancien nom de Saint-Pétersbourg en juin 1991), 5 *oblasts* autonomes (incorporés aux *kraïs*) et 10 districts autonomes (incorporés aux *kraïs* ou aux *oblasts* selon le cas).

NB : pour plus de clarté, les termes russes *oblast* (région) et *kraï* (territoire) seront maintenus dans le texte, avec un pluriel français. La dénomination « région » sera employée dans le sens de « province ».

2. Le 12 juin 1990, le 1er Congrès des députés du peuple de la RSFSR vote la souveraineté de la république : 907 voix pour, 13 voix contre et 9 abstentions.

3. Capitale de la République socialiste soviétique de Tatarie-Tatarstan, république autonome de la RSFSR.

pourrez en avaler ! » Ce message vient fragiliser davantage l'URSS en confortant l'engrenage du processus historique de dislocation du pays aujourd'hui connu sous le nom de « parade des souverainetés ». Mais cette intervention du président Eltsine revêt également une signification lourde de conséquences lorsque les élites des républiques autonomes, au sein même des républiques fédérées, considèrent qu'elle leur est également destinée. Dès lors, indifférentes aux débats et aux propositions des uns et des autres, ces élites n'auront bientôt plus pour objectif que l'indépendance. Devant l'absence de résistance du Centre fédéral, sur la courte période allant de juillet à décembre 1990, la majorité des républiques autonomes [4] multiplie les déclarations de souveraineté. Ces proclamations n'ont néanmoins pas toutes le même degré de revendication. Ainsi, au mois d'août, le Tatarstan se déclare souverain et unique bénéficiaire des matières premières situées dans son sous-sol, il établit le tatar comme langue officielle et instaure la primauté de cette déclaration sur les lois et les actes de la RSFSR et de l'URSS. Nulle mention n'est faite du respect ou non des Constitutions russe et soviétique, ainsi que de l'appartenance du Tatarstan à la fédération russe et par conséquent à l'Union soviétique. En revanche, tel n'est pas le cas du Bachkortostan, qui déclare sa souveraineté en octobre 1990 et qui, tout en faisant primer sa déclaration sur les Constitutions russe et soviétique, ne se considère pas moins comme sujet de la RSFSR et de l'URSS.

Au Bachkortostan comme ailleurs, les mouvements souverainistes sont conduits par d'anciens chefs de file du Parti qui manient adroitement le concept d'idée nationale et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, ne tenant aucun compte du fait que les Russes ethniques sont numériquement supérieurs dans la majorité des populations de ces républiques nationales [5]. Mais en dépit de ces observations, certains leaders de républiques mettent en avant leurs différences ethniques et parfois religieuses pour se défaire du pouvoir fédéral.

---

4. Sur un total de 16 républiques autonomes.

5. Sur 16 républiques autonomes, 10 ont une population nationale minoritaire : 10 % de Caréliens en Carélie, 21,9 % de Bachkirs au Bachkortostan (auxquels s'ajoutent 28 % de Tatars et 39 % de Russes), 23,3 % de Komis en république des Komis, 24 % de Bouriates en Bouriatie, 30,9 % d'Oudmourtes en Oudmourtie, 32,5 % de Mordoves en Mordovie, 33,4 % de Iakoutes en Iakoutie, 43,3 % de Maris en république des Maris, 45,4 % de Kalmoukes en Kalmoukie et 48,5 % de Kabardines en Kabardino-Balkarie. En revanche, 5 ont une population nationale majoritaire : 47 % de Tatars au Tatarstan (pour 43 % de Russes), 53 % d'Ossètes en Ossétie du Nord, 64,3 % de Touvines en république de Touva, 67,8 % de Tchouvaches en Tchouvachie et 70 % de Tchétchènes et d'Ingouches en République tchétchéno-ingouche. Le cas du Daghestan est explicité plus bas dans le texte. Données recueillies dans *Malyj Atlas Rossii*, Rosmen, Moscou, 1999, p. 76 ; Sergei EDUARDOV, « V Rossii dejstvujut drugie zakonomernosti, neΩeli v SSSR » (« Les normes juridiques sont respectées différemment en Russie qu'elles ne l'étaient en URSS »), www.strana.ru, 9 juin 2001.

Le Traité fédéral de 1992 : un imbroglio législatif

Des républiques plus souveraines que d'autres

Le Traité fédéral signé le 31 mars 1992 vient préciser la Constitution russe de 1978. Celle-ci, bien que révisée régulièrement entre 1988 et 1991, demeure un texte confus qui, de surcroît, ne tient pas compte des bouleversements géopolitiques internes de la Russie survenus à partir de 1990. Le Traité fédéral doit donc en particulier permettre de prendre en compte les nouvelles relations qui se sont instaurées entre le Centre et certaines régions depuis le début des proclamations de souveraineté.

Ce traité définit les domaines de compétence et les attributions entre les organes du pouvoir fédéral et les organes du pouvoir régional. Il établit des listes exhaustives qui déterminent les attributions de chaque type de régions, et ce faisant il confirme le fait qu'il existe bien une hiérarchie entre les régions russes, car toutes n'ont pas les mêmes droits et prérogatives. En fait, le traité sous-entend que les républiques participent au renouvellement qualitatif des relations fédérales sur la base d'un libre transfert au Centre fédéral de certaines de leurs attributions, quand les autres types de régions ne jouissent que des miettes de compétence que le Centre aura bien voulu leur concéder. Cette réalité est dissimulée derrière des notions peu justifiées dans ce contexte, tels le « but d'atteindre et de renforcer la concorde interethnique, la confiance et la compréhension mutuelle », le « respect à l'égard de l'histoire, la tradition, la culture et la dignité des peuples de Russie » ou, ce qui semble plus crédible, la « responsabilité pour le maintien de l'unité d'État des peuples de la Russie constituée historiquement et l'intégrité des républiques et territoires qui la constituent [6] ».

La grande autonomie accordée aux républiques légitime ainsi leur situation de non-conformité à la Constitution de 1978. Toutefois, le traité ne convient pas à tous les candidats à la souveraineté puisque la Tchétchénie et le Tatarstan refusent de le signer. Kazan va jusqu'à organiser un référendum pourtant déclaré non conforme à la Constitution par la Cour constitutionnelle de Russie, dans lequel les électeurs de la république doivent se prononcer sur l'égalité en droit entre le Tatarstan et la fédération de Russie [7]. Le « oui » remporte 61,7 % des suffrages exprimés, ce qui équivaut à une déclaration d'indépendance par la voix des urnes.

---

6. Michel LESAGE, « Traité fédéral du 31 mars 1992 », *Les Institutions de la Russie*, La Documentation française, Paris, 1998, p. 7.

7. « Êtes-vous d'accord pour que la république du Tatarstan soit un État souverain, sujet de droit international, construisant ses relations avec la fédération de Russie et les autres républiques et États sur la base de traités fondés sur l'égalité en droit ? »

Le 6 novembre, le Tatarstan adopte sa Constitution [8] qui vient confirmer le vote populaire et la déclaration de souveraineté de 1990. En outre, la république se considère désormais comme « associé[e] à la [...] Russie sur la base d'un traité relatif à la délégation réciproque d'attribution et de domaines de compétence, sujet de droit international [9] » (article 61 de la Constitution de la république du Tatarstan) [10].

Alors que le Tatarstan et les autres républiques souverainistes ont toute leur attention absorbée par l'illusion du « droit à disposer de soi-même » malencontreusement lancée par Boris Eltsine, le président russe constate l'échec retentissant des réformes économiques conduites par son Premier ministre, Egor Gaïdar. Cette déconvenue est pour lui un important revers politique personnel qui lui impose de rechercher un renouvellement de la confiance du peuple. Il y parvient grâce au référendum du 25 avril 1993, au cours duquel, au niveau fédéral, 58 % des électeurs lui apportent leur soutien [11].

En revanche, il n'en va pas de même dans les républiques nationales, et le référendum connaît divers sorts selon l'intensité de l'épreuve de force qui anime les relations entre le Centre et chaque république ou région. Tout d'abord, il y a celles qui boudent le scrutin : la Tchétchénie ne l'organise pas, et si le Tatarstan ne s'oppose pas à la tenue de la consultation, l'abstention y est massive, avec un taux de participation de 22 % seulement. Par ailleurs, la question de confiance au président reçoit souvent un vote négatif pour des raisons contextuelles. Dans le cas du Daghestan, où le vote « non » l'emporte à 80 %, il s'agit avant tout de l'expression de l'inquiétude d'une population multiethnique – la population de la république est constituée de dix-neuf ethnies différentes – face au processus de

8. La Constitution tatare sera révisée le 30 mars 1995 sans toutefois se mettre en conformité avec la Constitution russe du 12 décembre 1993.

9. En fait, ce traité ne sera signé que le 15 février 1994.

10. Michel LESAGE, « Constitution de la république du Tatarstan (extraits) », *Les Institutions de la Russie*, *op. cit*., p. 51-52. L'article 62 précise le précédent, confirmant ainsi l'indépendance de la république : « La république du Tatarstan établit des relations avec les autres États, conclut des traités internationaux, échange des représentations diplomatiques, consulaires, commerciales et autres, participe à l'activité des organisations internationales, en se fondant sur les principes du droit international. [...] »

11. Le référendum comportait quatre questions identiques pour toute la fédération : 1. « Faites-vous confiance au président de la fédération de Russie Boris Nikolaïevitch Eltsine ? » (le « oui » emporte 58,7 % des suffrages exprimés) ; 2. « Approuvez-vous la politique économique et sociale mise en œuvre par le président de la fédération de Russie et le gouvernement [...] depuis 1992 ? » (« oui » : 53 %) ; 3. « Estimez-vous nécessaire d'organiser l'élection anticipée du président de la fédération de Russie ? » (« oui » : 31,7 %) ; 4. « Estimez-vous nécessaire d'organiser l'élection anticipée des députés du peuple de la fédération de Russie ? » (« oui » : 43,1 %).

désagrégation de la Russie et aux activités de sa turbulente voisine, la Tchétchénie. À ce premier facteur s'ajoute la grande précarité financière de la république elle-même, ce qui n'est pas sans faire craindre des émeutes aux autorités et à la population, qui se prononce donc clairement en défaveur du président Eltsine et de sa politique. D'autres républiques, comme l'Altaï, la Mordovie et la Tchouvachie, votent « non » pour une raison beaucoup plus classique : il s'agit d'un vote conservateur [12] qui sera confirmé lors des élections législatives de décembre 1995 et des élections présidentielles de 1996. Enfin, fort de ses ressources pétrolières, le Bachkortostan confirme ses souhaits d'émancipation en votant « non » également.

Une autonomie revendiquée aussi par les régions ethniquement russes

Comme la nouvelle Russie le permet désormais, le référendum du 25 avril 1993 a permis aux autorités régionales d'ajouter des questions supplémentaires. Il ressort que, confortées par l'expression populaire issue des urnes, certaines régions ethniquement russes, comme le territoire de Krasnoïarsk ou la ville de Saint-Pétersbourg, affirment leur volonté d'accroître l'étendue de leurs domaines de compétence. C'est le point de départ d'une concertation interrégionale visant à obtenir pour toutes les régions dites « non nationales » les mêmes droits et prérogatives que ceux dont jouissent les républiques nationales. Le mouvement part des régions qui versent une partie de leurs revenus au Centre, et leurs chefs deviennent les meneurs de la fronde des gouverneurs. Mettant en accusation le système hérité de l'URSS des transferts budgétaires vers le Centre, ces gouverneurs refusent de voir un capital privé important leur échapper plus longtemps alors qu'il pourrait être réinvesti dans le développement de la région. En revanche, les chefs des régions bénéficiaires des aides financières du Centre sont bien trop dépendants de ces transferts régionaux pour marquer une quelconque opposition. Dans leur ensemble, les régions ethniquement russes s'estiment lésées par rapport aux républiques, et l'idée de « droit à disposer de soi-même » jusqu'alors demeurée abstraite dans ces régions finit par y trouver un écho retentissant. Ainsi naissent les projets de former les républiques d'Extrême-Orient, de Sibérie et de l'Oural.

La république de l'Oural est le projet qui aura l'écho le plus retentissant [13]. Toute l'entreprise s'articule autour de l'ancien fief de Boris Eltsine, l'*oblast* de Sverdlovsk et sa capitale Ekaterinbourg. À la tête d'un mouvement de défense des intérêts économiques régionaux, Édouard Rossel, nommé gouverneur de la région

12. En Russie, le vote conservateur est le vote en faveur des forces de gauche, et plus précisément communistes.

13. Sur ce sujet, lire Gilles FARAVEL-GARRIGUES, « La région de Sverdlovsk et le pouvoir du gouverneur », *Russie, le gouvernement des provinces,* CRES, hiver 1997, n° 7, p. 161-191.

par le président Eltsine en 1991, remet en cause le système fédéral russe, dont il souligne le caractère asymétrique du fait des inégalités qui existent entre les différents types de régions. Son projet consiste à transformer l'*oblast* de Sverdlovsk en république de l'Oural [14], de la doter d'une Constitution et de jouir des mêmes avantages que les autres républiques de la fédération. Les motivations d'Édouard Rossel sont essentiellement économiques : la région est donatrice et dispose d'importantes ressources en matières premières. L'idée dépasse les frontières de la région, et d'autres sujets limitrophes de Sverdlovsk sont tentés dans un premier temps de s'unir au projet, mais le caractère quelque peu aventureux de ce dernier provoque leurs réticences et, le 31 octobre 1993, la Constitution de la république de l'Oural entre en vigueur pour la seule région de Sverdlovsk. Conscient que ce projet est un moyen de neutraliser les revendications des républiques fondées sur une base ethnique, Boris Eltsine change néanmoins de stratégie après les événements d'octobre 1993 [15]. Sur le point de faire adopter la nouvelle Constitution fédérale, il fait annuler la république de l'Oural et destituer Édouard Rossel. Après l'assaut donné au Parlement, le président russe entend bien prouver qu'il est l'homme fort du pays et qu'il n'hésite pas à remettre sa propre région d'origine dans le droit chemin, créant un climat de peur pour tous les chefs de région qui seraient tentés d'imiter le gouverneur de Sverdlovsk.

Mais les coups de force de Boris Eltsine ne s'arrêtent pas là. En effet, en cette fin d'année 1993, il signe plusieurs décrets présidentiels dont un lui donne la fonction de nommer et de destituer les chefs des administrations régionales [16]. Le 12 décembre, le président russe fait adopter la nouvelle Constitution par référendum : 58,4 % des votants se prononcent en faveur du « oui », même si certaines

---

14. D'après Gilles Faravel-Garrigues, cette démarche aurait été possible selon les modalités inscrites à l'article 70 de la Constitution de 1978 de la RSFSR, qui permet de changer le statut d'un *oblast* en république (art. cité, p. 174). Cette affirmation n'a pu être attestée, sachant que l'article en question ne fait que stipuler que le territoire de la RSFSR ne peut être modifié sans son accord (*Konstitucija RSFSR 1978 (Constitution de la RSFSR en 1978)*, Izdatel'stvo Sovetskaja Rossija, Moscou, 1979, p. 18-19).

15. Le 21 septembre 1993, dans le but de mettre un terme à la confusion des pouvoirs héritée du régime soviétique, Boris Eltsine dissout par décret les soviets de tous les niveaux de la fédération. Les députés du Soviet suprême, et plus particulièrement leur président, Rouslan Khasboulatov, depuis plusieurs mois en conflit à ce sujet avec le président Eltsine, refusent cette décision et se retranchent dans le Parlement. Le 4 octobre, Boris Eltsine fait donner l'assaut contre la Maison Blanche par l'armée. L'immeuble est partiellement incendié et ses occupants sont arrêtés. Ils seront amnistiés par la nouvelle Douma issue des élections législatives du 12 décembre 1993.

16. Décret du 7 octobre 1993. Boris Eltsine s'était déjà octroyé le droit de nommer les chefs de région après le putsch manqué d'août 1991.

régions font preuve d'un abstentionnisme très important (il est très élevé au Tatarstan) et si, très critiques devant l'évidente restriction de leur souveraineté au sein de la nouvelle Constitution, huit républiques donnent la majorité au « non » [17]. C'est également le cas de dix *oblasts* [18] mais pour des raisons politiques : il s'agit de régions traditionnellement fidèles aux communistes, plus communément surnommées la « ceinture rouge ».

L'adoption, le 25 décembre 1993, de la nouvelle Constitution, qui donne des pouvoirs étendus au président russe et limite l'autonomie régionale, laisse espérer une harmonisation de la vie politique russe. Espoir que tempèrent toutefois la résistance des partis d'obédience communiste et la percée des nationalistes lors des élections législatives du 12 décembre.

La Constitution russe de 1993

La Constitution russe de 1993 établit un État fédéral à deux niveaux, auxquels vient s'ajouter un troisième niveau indépendant de l'État : l'auto-administration locale. Le premier niveau concerne les institutions fédérales avec une prééminence donnée à l'exécutif et plus particulièrement au Président. Le législatif et le représentatif constituent l'Assemblée fédérale, elle-même formée de deux chambres : la Chambre basse, ou Douma, pourvue de 450 sièges dont la moitié représente les députés des 225 circonscriptions électorales russes, élus au scrutin uninominal à un tour. L'autre moitié des sièges est à répartir entre les partis politiques ayant obtenu un score supérieur à 5 % des suffrages exprimés lors d'un scrutin de liste à la proportionnelle. Ces deux consultations ont lieu le même jour.

La Chambre haute, ou Conseil de la fédération, est composée de 178 sénateurs, c'est-à-dire deux représentants par sujet de la fédération : le chef de l'exécutif et celui du législatif. Leur rôle consiste à assurer la représentation des régions et à défendre leurs intérêts au niveau fédéral.

Le deuxième niveau concerne les 89 entités territoriales russes ou « sujets de la fédération [19] ». Le découpage administratif hérité de la période stalinienne

17. Bachkortostan, Daghestan, Mordovie, Tatarstan, Touva, Tchouvachie et deux *oblasts* autonomes pourtant appelés à acquérir le statut de république dans la Constitution de 1993 : Adygueï et Karatchaevo-Tcherkessie.

18. Belgorod, Briansk, Koursk, Lipetsk, Orel, Penza, Smolensk, Tambov, Volgograd, Voronej.

19. Article 65 de la Constitution de la fédération de Russie de 1993 : 21 républiques (au lieu de 16 dans la précédente Constitution), 6 *kraïs*, 49 *oblasts*, 2 villes d'importance fédérale, 1 *oblast* autonome (au lieu de 5) et 10 districts autonomes. Le terme juridique « sujet » est employé dans le sens de « région », « province » ; il est de plus en plus usité.

subsiste, faisant fi de tout critère économique cohérent. En revanche, l'organisation interne des régions connaît une évolution importante avec la standardisation du mode de désignation de l'exécutif : après un assouplissement de la politique présidentielle, les gouverneurs des *oblasts*, *kraïs* et districts ne sont plus désignés par le Président mais élus au suffrage universel, comme le sont déjà les présidents des républiques depuis octobre 1993. L'ère des gouverneurs élus est incontestablement ancrée, ce qui ne signifie pas pour autant le début d'une période d'impunité puisque, par décret du 6 juin 1996, le président Eltsine se réserve le droit de révoquer les gouverneurs indociles, ce qu'il ne peut faire avec les dirigeants des républiques.

Par ailleurs, une simplification substantielle intervient au niveau des assemblées régionales, dont le nombre de sièges diminue de manière radicale : de plusieurs centaines au sein des soviets, ils sont aujourd'hui proportionnels au nombre d'habitants par région, c'est-à-dire de 8 à 75 députés élus au suffrage universel [20].

Un flou juridique favorable à certaines régions

La nouvelle Constitution contient nombre d'incohérences et d'imprécisions qui sont à l'origine de vides législatifs que les régions ne manquent pas d'interpréter à leur avantage. Tout d'abord, si elle reconnaît l'égalité en droits des régions (article 5.1), ainsi que dans leurs rapports avec les organes fédéraux (article 5.4), c'est en limitant les attributions déléguées aux républiques par le Traité fédéral de 1992 et en perpétuant la structure unitaire et centralisée de l'État (article 5.3). Le nouveau texte de loi donne l'impression de poursuivre le processus de décentralisation afin de satisfaire les revendications des régions, mais les interactions avec les lois déjà en vigueur, tels les décrets présidentiels d'octobre 1993, viennent restreindre l'autonomie récemment accordée. De ce fait, la Constitution eltsinienne ne transforme pas la Russie en un véritable État fédéral puisque seuls 28,6 % du territoire russe, ce qui équivaut à la superficie totale des vingt et une républiques, représentent une véritable superposition d'ordres constitutionnels [21]. Les autres

20. Avant l'entrée en vigueur de la Constitution de 1993, les républiques avaient déjà leur propre Constitution ainsi que des institutions calquées sur celles de l'Union soviétique ou de la RSFSR (Soviet suprême et Conseil des ministres). Les autres types de région étaient dotés d'un soviet et d'un comité exécutif, comme c'était également le cas pour les villes, arrondissements, bourgs et villages. Le soviet émanait directement du Parti communiste et n'assumait pas de fonctions législatives. Lors des élections pour le renouvellement des membres du soviet, les citoyens votaient pour des représentants des travailleurs en fonction de leur lieu de travail ; il s'agissait alors d'un système pyramidal de grands électeurs.

21. Anne GAZIER, « La réforme du système régional et local russe : un pas en avant, deux pas en arrière », *in* Roberte BERTON-HOGGE et Marie-Agnès CROSNIER, *Russie : la décentralisation aux prises avec l'étatisme*, La Documentation française, Paris, 1994, p. 27-38.

types de régions n'adoptent pas de Constitution mais un simple décret, et la nature supposée de leur pouvoir législatif n'est pas clairement définie comme telle, ce qui en fait des provinces de deuxième catégorie soumises au pouvoir central. La Constitution permet donc de maintenir des différences entre les divers types de sujets. En outre, la répartition des compétences entre fédération et régions demeure floue. Bien conscientes que le rapport de forces est en leur faveur, certaines régions, souvent les plus favorisées économiquement, profitent de l'affaiblissement de l'État pour organiser des frondes, que ce soit au Conseil de la fédération ou par le biais des associations interrégionales, qui prennent un poids politique de plus en plus important. Toutefois, la tragédie tchétchène amoindrit les contestations, et les régions s'orientent vers la négociation avec Moscou pour des solutions individuelles et adaptées aux conditions économiques et politiques de chacune. Inquiet des risques d'éclatement de la fédération, le gouvernement central va assouplir sa position et multiplier les traités bilatéraux, à l'image de celui signé avec le Tatarstan en février 1994.

Les traités de délimitation des compétences sont une réponse aux revendications régionales. Ils permettent d'attribuer des pouvoirs dérogatoires aux sujets de la fédération (article 78.2 de la Constitution russe [22]). La région signataire du traité bénéficie de la transformation de compétences fédérales en compétences conjointes, et de la transformation de certaines de ces compétences partagées en attributions qui lui sont propres. Ces modifications permettent à la région de diminuer sa subordination au pouvoir central. Ainsi, le traité signé avec le Tatarstan autorise la république à passer des accords commerciaux avec des pays étrangers et prévoit l'existence d'une citoyenneté tatare alors que la Constitution ne donne pas la possibilité d'instaurer une citoyenneté républicaine. Enfin, la Constitution interdit à tout sujet d'avoir un statut spécial, mais la multiplication de ce genre de traités ne fait qu'accroître le nombre de situations spécifiques, dotant chaque sujet cosignataire d'un statut spécial, ce qui a pour conséquence d'aggraver le caractère asymétrique du fédéralisme russe. Après élaboration d'une cinquantaine de traités fin 1998, la Russie est devenue une fédération « à la carte » où chacun s'attribue des fonctions à sa convenance.

Tiraillé entre les exigences des régions et l'instabilité grandissante du système fédéral, Boris Eltsine signe régulièrement des oukases appelant les législations régionales à se mettre en conformité avec la Constitution et les lois fédérales. De plus, afin de « garantir un espace juridique unique [23] », l'administration présidentielle

22. L'article 78.2 donne aux autorités fédérales la possibilité de transférer l'exercice de leurs attributions aux pouvoirs régionaux sur la base d'un accord mutuel. Tout retour éventuel à la situation antérieure a lieu selon le même procédé (article 78.3).

23. Michel LESAGE, « Le partage des attributions. Message de B. Eltsine à l'Assemblée fédérale, 6 mars 1997 », *Les Institutions de la Russie*, *op. cit*., p. 49.

décide de renforcer le rôle des représentants plénipotentiaires du président de la fédération dans les régions. Créée au lendemain du putsch manqué d'août 1991, cette institution a pour mission de coordonner l'activité des organes du pouvoir exécutif régional. Mais le fait que l'écrasante majorité des représentants du président soient natifs de la région même où ils sont censés remplir leur mission est une entrave à l'efficacité de leur activité [24]. Leurs liens tissés, probablement de longue date, avec les autorités locales ne peuvent qu'amoindrir leur action, qui vient s'ajouter aux nombreuses résolutions du Centre restées sans effets.

Les atermoiements des autorités fédérales, empêtrées dans un enchevêtrement de textes de loi souvent contradictoires, ne font qu'opacifier un processus de décentralisation concédé à reculons et surtout à tâtons.

Une autonomie budgétaire régionale défavorable au niveau fédéral

Une des conséquences directes de cet imbroglio législatif concerne les relations budgétaires entre les deux niveaux de l'État. L'adjonction d'un accord sur les relations budgétaires dans le traité avec Kazan a officialisé les régimes budgétaires spéciaux, allant ainsi à l'encontre des efforts officiels qui visent à fonder le fédéralisme budgétaire sur une législation unifiée. Désormais dotées de prérogatives relativement étendues, les régions lèvent des taxes locales, conservent une partie des revenus provenant de la TVA régionale, et depuis avril 1994 déterminent la fraction qui leur revient de l'impôt sur les bénéfices collecté sur leur territoire. Le Tatarstan, par exemple, est autorisé à conserver 50 % du produit de la TVA récolté sur ses terres, quand les autres sujets n'en perçoivent que 25 % environ. Les régions les plus riches ont inclus une réduction de leur contribution au budget fédéral dans les traités bilatéraux. Mais rien n'y fait : certaines républiques sont allées jusqu'à séquestrer tout ou partie des revenus fiscaux dont elles étaient redevables, même après s'être engagées dans un traité de délimitation de compétence.

Conséquemment à cette envolée de l'autonomie budgétaire des régions, la part fédérale est passée de plus de 61 % en 1992 à 45 % en 1997 dans les dépenses de budget consolidé, et de 56 % à 47 % dans ses recettes [25].

La baisse des revenus de l'État affecte le système de redistribution des recettes dont le but est d'atténuer les disparités budgétaires entre régions riches et régions

24. Interview accordée à l'auteur par Sergej KOMARITSYN, rédacteur en chef du quotidien *Ve© ernyj Krasnojarsk*, Krasnoïarsk, 10 décembre 1999.

25. Stephan BARISITZ, « Le fédéralisme budgétaire en Russie. Évolution, problèmes et perspectives », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 431, La Documentation française, Paris, juillet 1998, p. 23.

pauvres à l'aide des transferts généraux. Héritée de l'époque soviétique, la redistribution a lieu sur la base de négociations bilatérales jusqu'en 1994. Se substitue alors le Fonds de soutien financier aux régions, dont le montant global des transferts s'élève à 2 % du PIB, et qui subventionne soixante-quinze à quatre-vingts régions. Parmi elles, on distingue celles qui sont subventionnées et celles qui sont très subventionnées. Le classement dans l'une ou l'autre de ces deux catégories s'effectue selon des critères particulièrement flous, voire arbitraires selon les cas. Par ailleurs, la dizaine de provinces ne bénéficiant pas des transferts du Fonds correspond pratiquement à celles qui sont contributrices au budget fédéral. *A contrario,* les régions dites « dépressives » sont celles qui perçoivent plus du budget fédéral qu'elles ne lui versent.

Ces méthodes de redistribution contraignent le Centre à trouver des compromis acceptables par tous les sujets et permettent de ce fait de maintenir l'illusion d'une cohésion de la fédération.

Une élite politique partagée entre tradition communiste et expériences originales

L'anarchie de la législation et la corruption de l'appareil d'État ont encouragé une criminalisation croissante et beaucoup affecté les différentes vagues de privatisations. Cette procédure a néanmoins donné lieu à des opérations légalement réussies, mais aussi à des transactions beaucoup plus opaques, allant de simples détournements de fonds à la formation de véritables empires financiers souvent empreints de méthodes mafieuses. Dès lors, les rapports qui s'établissent entre l'homme fort de chaque province et les sphères économiques locales vont prendre une orientation particulière en fonction du contexte socio-économique régional [26], tout en reflétant l'usage que chaque dirigeant veut faire de son bastion.

Un partenariat efficace entre autorité régionale et monde économique

Un premier type de relations est marqué par l'aide, principalement financière, apportée aux acteurs économiques par certaines autorités régionales, qui ont ainsi pu instaurer un véritable partenariat fondé sur le dialogue. Dans ces régions, la transition connaît un succès manifeste, ce qui favorise le développement de la

26. À ce propos, lire Natalia LAPINA, « Milieux d'affaires et pouvoir politique dans les régions russes », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 436, La Documentation française, Paris, janvier 1999, p. 27-34.

production. C'est le cas par exemple de la ville de Saint-Pétersbourg, qui a pu établir un climat de confiance avec les entreprises locales en affichant un budget équilibré et transparent, en honorant ses engagements financiers – fait notable car plutôt rare – et en proposant des privilèges fiscaux aux investisseurs. Le profil de Vladimir Iakovlev, gouverneur de la capitale du Nord, correspond à celui de Konstantin Titov (Samara), Mikhaïl Proussak (Novgorod) ou encore Dmitri Aïatskov (Saratov). Tous sont particulièrement médiatisés et se font les porte-voix des oblasts à Moscou.

La deuxième catégorie de relations entre autorités régionales et monde économique est assimilable à un parrainage, souvent proche des pratiques soviétiques, avec une forte intervention de l'État dans l'économie. La transition vers l'économie de marché s'est faite posément et avec prudence. L'administration régionale adopte une attitude protectrice envers les acteurs économiques locaux, mais offre également des conditions attrayantes aux investisseurs extra-régionaux potentiels. Propriétaire de son sous-sol et des ressources qu'il contient, le Tatarstan a pu assurer le maintien de la protection sociale grâce à une transition en douceur que lui ont permis de mener ses revenus pétroliers. En tenant solidement les rênes de l'économie tatare, les autorités de la république excluent tout développement d'organisations mafieuses à grande échelle. De par leur implication, les autorités tatares sont gage de sécurité pour les entreprises locales et vont jusqu'à servir d'établissement de crédit, par le biais de la plus grande compagnie pétrolière de la république, Tatneft, aux acteurs économiques qui en ont besoin [27]. Le président Mintimer Chaïmiev n'a jamais dissimulé ses ambitions autonomistes, voire souverainistes, visant à faire prospérer le Tatarstan. Il est rejoint dans sa démarche par les présidents bachkir et kalmouk, Mourtaza Rakhimov et Kirsan Ilioumjinov, qui se démarquent néanmoins par leur dérive vers un pouvoir autoritaire et sans partage.

La permanence des pratiques anciennes

Loin d'être aussi bénéfique que les deux cas précédents, le troisième modèle de relations s'applique à un certain nombre de régions pauvres, dont les revenus sont davantage constitués des transferts fédéraux que des dividendes de la production locale. Les réticences des autorités et des élites régionales à l'égard des réformes provoquent un climat de méfiance et de tensions qui s'est souvent traduit par le recours à des méthodes coercitives à l'encontre des acteurs économiques, surtout lorsqu'ils sont privés. L'immobilisme qui caractérise ces régions ne fait que renforcer en leur sein la pratique répandue d'un clientélisme qui perdure

27. ∑amil IDIATULLIN, « Sam sebe kreditor » (« Lui-même s'autofinance »), *Vlast'– Kommersant*, n° 7, Moscou, 20 février 2001, p. 55.

comme aux heures de gloire du régime soviétique. Le district autonome de Tchoukotka et la république de Karatchaevo-Tcherkessie sont deux illustrations de ces régions déprimées. Dans l'espoir de jours meilleurs, elles ont, en décembre 1999, respectivement élu les oligarques Roman Abramovitch et Boris Berezovski à la Douma. Pour leur part, ces deux éminences grises du Kremlin sur le déclin, à la tête d'empires financiers constitués de manière obscure, ont plutôt vu dans leur élection la possibilité de bénéficier de l'immunité parlementaire.

Le pouvoir politique au service des acteurs économiques

Enfin, la dernière catégorie regroupe des régions riches ou pauvres passées sous l'influence de groupes financiers selon divers schémas. Dans les régions de mono-industrie, comme l'*oblast* de Tioumen et les districts autonomes qui y sont rattachés, une partie du pouvoir ne repose pas entre les mains du gouverneur mais entre celles des directeurs des entreprises géantes qui dominent l'exploitation pétrolière et gazière [28]. De plus, par pur intérêt, certaines compagnies n'hésitent pas à faire élire à la tête d'une région une personnalité à la renommée fédérale. C'est le cas d'Alexeï Lebed, élu président du Conseil des ministres de la république de Khakassie en décembre 1996 par l'industrie de l'aluminium locale. Cet exemple a fait école puisque, en mai 1998, c'est au tour de son frère aîné, Alexandre, d'être élu gouverneur du territoire de Krasnoïarsk. Le président du Conseil des directeurs de l'usine d'aluminium de Krasnoïarsk, Anatoli Bykov, finance la campagne d'Alexandre Lebed dans le but de s'approprier tous les maillons de la chaîne de production de l'aluminium de la région pour créer un consortium énergétique et métallurgique unique. Mais, aveuglé par ses plans hégémoniques, Anatoli Bykov ne réalise pas tout de suite que le général Lebed nourrit d'autres ambitions. S'ensuit alors un conflit entre les pouvoirs régionaux, les autorités de l'aluminium locales et d'autres acteurs d'envergure de la vie politico-économique russe [29].

En accédant au poste de gouverneur de l'une des régions les plus riches de Russie, Alexandre Lebed envisage de se servir de Krasnoïarsk comme d'un tremplin politique vers le Kremlin. Pour ce faire, il compte s'appuyer sur les grands groupes financiers présents dans sa région et sur les entreprises locales telles que Norilsk Nickel [30]. Cependant, la démission surprise de Boris Eltsine est venue contrecarrer les plans du général, qui doit pour l'instant se contenter de son exil

28. Natalia LAPINA, art. cité, p. 31.

29. Ludovic ROYER, « La guerre de l'aluminium en Russie », *in* Sylvie MARTIN (dir.), « La Russie et le monde au seuil du XXIe siècle », *Slavica Occitania*, n° 11, Toulouse, 2000, p. 273-301.

30. Norilsk Nickel est deuxième producteur et premier exportateur mondial de nickel, et premier producteur mondial de cobalt et de platinoïdes.

sibérien, faute de mieux. Sous des cieux moins hostiles, un autre candidat à la course à la présidentielle a vu ses perspectives s'effondrer lors de l'élection de Vladimir Poutine en mars 2000. Bénéficiant d'une formidable tribune, le maire de Moscou, Iouri Loujkov, a été victime d'une campagne de dénigrement qui a considérablement affecté sa cote de popularité.

Si l'ascension de certaines personnalités régionales donne plus de poids aux sujets face au Centre, il n'en demeure pas moins qu'il leur est particulièrement difficile, sinon impossible, de parler d'une seule voix. En effet, depuis 1993, date de l'élection de la première Douma, nombre de députés non affiliés aux grands partis nationaux se sont réunis au sein d'une fraction parlementaire dénommée « Régions russes ». Ce groupe n'a jamais pu adopter une ligne directrice consensuelle sachant que chaque grand débat au sein de la Chambre basse divisait ses membres entre réformateurs et gardiens de l'ancien système. À l'instar de cette fraction et des autres partis politiques, seul le Parti communiste possède une stratégie électorale unifiée. Grâce à un réseau qui couvre l'ensemble du territoire russe, elle est relayée au niveau régional par le travail de proximité des militants actifs, tout acquis à la cause de leur inamovible candidat aux présidentielles et perpétuel chef de file Guennadi Ziouganov [31]. Pour sa part, après les résultats décevants des partis du pouvoir aux législatives de 1995, Choix démocratique de la Russie et Notre maison la Russie, Boris Eltsine ne peut plus compter que sur un conglomérat de partis dits « réformateurs » et sur l'électorat volatil.

Les régions : un appui électoral décisif en 1996 pour Boris Eltsine

Malgré tout, la capacité de soutien tout comme le pouvoir de nuisance de ces partis et fractions n'ont jamais été négligés par le Centre, qui cherche à s'attirer les bonnes grâces de leurs élus et de leurs adhérents aux moments les plus opportuns. Un exemple révélateur a lieu entre les élections législatives du 17 décembre 1995, marquées par une forte poussée du vote communiste, et le premier tour des élections présidentielles, en date du 16 juin 1996, période pendant laquelle Boris Eltsine signe pas moins de seize traités de délimitation de compétences. En échange de ses largesses, il espère obtenir le soutien des députés mais surtout des gouverneurs de ces régions, qui appelleront à voter pour lui au moment même où il est devancé dans les sondages par le candidat communiste fort de l'appui des provinces de la « ceinture rouge ».

31. Secrétaire général du Parti communiste, Guennadi Ziouganov a été l'adversaire malheureux de Boris Eltsine aux élections présidentielles de juin-juillet 1996, et de Vladimir Poutine en mars 2000. Ces déconvenues lui valent aujourd'hui le surnom d'« éternel second ».

Réélu à la tête du pays le 3 juillet 1996, Boris Eltsine peut faire le bilan de la politique de gratifications mutuelles entre Centre et régions : sur les 16 sujets qui ont signé un traité pendant la campagne, 12 lui octroient la majorité, et, sur un total de 24 sujets cosignataires depuis 1994, 17 soutiennent le président sortant. Les résultats sont donc tout à fait honorables, d'autant plus que les républiques votent largement Eltsine au second tour (13 sur 21, dont 6 sur 9 à avoir signé un traité sur les compétences) alors qu'elles s'étaient souvent montrées réticentes à son égard ou envers les partis du pouvoir lors des scrutins précédents. Par-delà l'aspect d'échange de bons procédés, le spectre d'un retour des communistes au pouvoir a fait craindre aux républiques les plus autonomes d'être dépossédées des privilèges qui leur ont été accordés.

La pratique de la carotte et du bâton rapporte au Président et à son entourage, mais nuit à la démocratie balbutiante. Aucune relation saine et durable entre Centre et régions ne peut en effet être établie tant que Boris Eltsine dilapide les pouvoirs fédéraux au bénéfice des potentats locaux pour asseoir son autorité. Inversement, les responsables régionaux sont les pions d'un jeu qu'ils ne contrôlent qu'en apparence, et cela est partiellement dû à la mauvaise implantation dans les régions des partis politiques autres que le Parti communiste, qui vient considérablement limiter l'action des représentants régionaux au niveau fédéral. Ce faible ancrage provient de l'absence de tradition démocratique mais surtout du trop grand nombre de partis politiques, à tel point que certains mouvements se limitent strictement aux élites régionales qui les ont créés. Ainsi, dans l'ensemble du pays, seuls 13,8 % des députés des assemblées législatives régionales sont membres de partis ou de mouvements politiques [32]. Cette situation perdure jusqu'en 1999 avec la création de La Patrie, parti du maire de Moscou, dont les succès économiques rayonnent bien au-delà de l'agglomération. Parce que la ville d'importance fédérale représente 10 % de l'électorat total du pays et que c'est également la capitale fédérale, Iouri Loujkov était le seul dirigeant de région à pouvoir implanter un parti initialement local dans de nombreuses entités russes. L'adjonction du mouvement Toute la Russie, dirigé entre autres par Mintimer Chaïmiev, vient parachever le maillage du territoire russe au profit de La Patrie – Toute la Russie (OVR), nouveau parti centriste d'opposition revendiquant le statut de parti des gouverneurs et conduit par l'ancien Premier ministre et très populaire Evgueni Primakov.

Les autorités fédérales ne tardent pas à réagir et tentent alors l'expérience d'un troisième parti du pouvoir en fondant Unité. Cet essai est une réussite puisque propulsé par le soutien de Vladimir Poutine, alors Premier ministre au plus haut

32. Michel LESAGE, « L'organisation du pouvoir sous Boris Eltsine », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 404, La Documentation française, Paris, novembre 1995, p. 11.

dans les sondages, le parti prend largement l'avantage sur OVR et talonne le Parti communiste aux élections législatives de décembre 1999. Ce cas marque un tournant dans le rôle joué par les partis dans les scrutins régionaux car Unité, parti du pouvoir, est désormais fortement représenté dans chaque entité du pays. Le tout est de savoir si cette démarche a lieu par réelle conviction politique ou par souci de rentrer dans le rang alors que Vladimir Poutine a entrepris de remettre les régions au pas.

Vladimir Poutine : le retour de l'autorité de l'État

Contrairement à ce que la conjoncture laissait prévoir, les régions n'ont pas joué un rôle si important lors des dernières élections présidentielles russes. Vladimir Poutine, alors président par intérim, a su mettre à profit des événements fédérateurs dont les plus importants sont sans nul doute les attentats perpétrés sur le sol russe, détonateurs de la deuxième campagne de Tchétchénie, et qui ont réveillé le fantasme de l'« ennemi de l'intérieur ». Pour parer à ce risque, le Président fraîchement élu cherche à se démarquer de la politique de son prédécesseur en renforçant l'autorité de l'État par l'application de la « dictature de la loi, égale pour tous ». Cette expression, qui en a fait frémir plus d'un, sous-entend que l'État doit exercer le pouvoir qui lui revient de droit, en rétablissant la « verticale du pouvoir », c'est-à-dire en mettant un terme au morcellement du territoire et au désordre législatif qui ont engendré corruption et criminalité.

Pour reconstruire un « État fort », Vladimir Poutine rassemble les 89 sujets de la fédération sous la férule de 7 grands districts [33] : Centre, Nord-Ouest, Sud, Volga, Oural, Sibérie et Extrême-Orient ; ils regroupent de 6 à 18 sujets et correspondent pratiquement aux régions militaires russes. À leur tête siègent des « super-préfets », les nouveaux représentants plénipotentiaires du Président pour les régions. Cette réforme structurelle conduit à un nivellement implicite des statuts des sujets que rien ne distingue au sein des ces entités suprarégionales. En lui attribuant le rôle de coordinateur interrégional, cette nouvelle structure place le représentant du Président à l'extérieur de la région, lui évitant ainsi d'être soumis à l'influence d'un dirigeant local comme c'était auparavant le cas. Les pouvoirs du représentant demeurent néanmoins limités mais sont toutefois suffisamment étendus pour l'autoriser à mettre les législations régionales en conformité avec le droit fédéral. Or, si les sujets les plus loyaux envers le Centre prennent des mesures adéquates, il en va tout autrement de ceux qui ont été les plus vindicatifs tout au long de cette décennie et, fin 2000, environ 2 200 actes normatifs régionaux

33. Décret présidentiel du 13 mai 2000.

demeuraient en contradiction avec les textes fédéraux [34]. Les premiers sujets à avoir signé un traité de délimitation des compétences, tels le Tatarstan, le Bachkortostan ou l'*oblast* de Sverdlovsk, sont aujourd'hui peu disposés à se séparer de leurs acquis pour respecter la conformité. Et lorsque Sergueï Kirienko, représentant du Président dans le district de la Volga, envisage de supprimer les accords bilatéraux, Mintimer Chaïmiev s'insurge et souligne que le Tatarstan n'a pas signé le Traité fédéral de 1992 et que seul l'accord incriminé a force de loi [35]. Il conseille en revanche de combler les déficiences de la législation fédérale avant de toucher aux accords bilatéraux, faute de quoi le pays se retrouverait dans la situation lacunaire qui a fait suite à l'adoption de la Constitution de 1993 [36]. Une commission chargée d'étudier la question de la délimitation de compétences doit rendre son avis courant juillet 2002.

Les élus régionaux sous la tutelle présidentielle

L'ensemble de ces restructurations, qui affaiblissent les dirigeants régionaux, vient appuyer les mesures visant directement leur statut. Tout d'abord, la procédure de représentation au Conseil de la fédération est modifiée : le chef de l'exécutif et le président de la Douma régionaux doivent céder leur siège, le premier à un représentant qu'il a lui-même nommé et le second à un délégué de l'organe représentatif élu par ce dernier. Pour justifier une telle démarche, Vladimir Poutine met en avant une concurrence d'autorités qui nuit au principe de séparation des pouvoirs, c'est pourquoi les chefs de l'exécutif ne doivent plus prendre part à l'élaboration de la législation fédérale. Cette décision prive les dirigeants de régions d'un poids considérable sur la politique nationale, mais de surcroît elle leur ôte leur immunité parlementaire.

De plus, ils sont désormais sous le coup d'une tutelle présidentielle accrue : le chef de l'État peut, sous certaines conditions, destituer la tête de l'exécutif et dissoudre l'assemblée législative des régions. Même si chaque cas de figure

---

34. « Organy justici vyjavili 2 930 normativno-pravovyx sub''ektov RF, ne sootvetstvujußix Konstitucii strany » (« Les organes de la justice ont mis en évidence 2 930 actes normatifs des sujets de la Fédération russe qui ne sont pas conformes à la Constitution du pays »), www.strana.ru, 13 décembre 2000.

35. Svetlana SMETANINA, «"Nu, kuda deneß'ètogo tatarina ?" Interv'ju Mintimera Šajmieva » («"Que va-t-on bien pouvoir faire de ce Tatar ? " Interview de Mintimer Chaïmiev »), www.strana.ru, 10 octobre 2000.

36. Ljudmila ROMANOVA, « Respubliki protiv otmeny "dogovornoj federacii"» (« Les républiques, opposées à l'abolition de la fédération contractuelle »), *Nezavissimaïa Gazeta*, n° 128, 17 juillet 2001, p. 1-3.

nécessite l'intervention de la justice, l'indépendance de cette dernière est, à ce jour, loin d'avoir fait ses preuves, la meilleure illustration étant certainement l'« exécution politique » d'Evgueni Nazdratenko, « démissionné » de ses fonctions de gouverneur des Provinces maritimes en février 2001 [37].

Quelques compensations sont néanmoins concédées aux régions. Premièrement, la création d'un Conseil d'État permet malgré tout à leurs dirigeants d'être associés aux décisions de politique fédérale. Mais cet organe a un rôle purement consultatif et il ne possède aucun pouvoir décisionnel propre. Deuxièmement, dans le respect de la « verticale du pouvoir », l'autorité des instances régionales sur l'auto-administration locale – pourtant indépendante – est renforcée. Enfin, le renouvellement du mandat des chefs de l'exécutif, d'abord limité à un, puis gracieusement élargi à deux mais pour quelques-uns seulement, reste un sujet controversé dont les aboutissants demeurent inconnus à ce jour.

Mise en place effective d'un nouveau Code fiscal

Cette modification des rapports de force a d'importantes conséquences sur la gestion du budget, d'autant plus que le nouveau Code fiscal entre en vigueur le 1er janvier 2001. Ainsi, le budget 2001 prévoit que 60 % des impôts collectés reviennent au Centre et que les régions soient privées du produit de la TVA et de l'impôt sur le chiffre d'affaires. De telles décisions ont de graves répercussions sur le budget des régions donatrices : le Tatarstan perd quelque 10 milliards de roubles, le territoire de Krasnoïarsk, 3 milliards de roubles [38], mais c'est la ville de Moscou qui demeure la plus touchée [39]. De ce fait, ce sont dix-neuf sujets qui sont privés de toute aide financière en provenance du Centre pour l'année 2001. Les sujets bénéficiaires des transferts financiers sont encore plus dépendants qu'auparavant, car nombre de compagnies régionales, qui étaient sous l'influence des dirigeants régionaux, sont progressivement intégrées aux grands groupes industriels. Ces derniers n'hésitent pas à se livrer des duels fratricides afin de garder la mainmise politique sur une région en verrouillant tout ou partie de ses

37. E. Nazdratenko a été démis de ses fonctions à la suite des innombrables coupures d'électricité qui ont paralysé la région de Vladivostok durant l'hiver 2000-2001. Cette raison est l'arbre qui cache la forêt : l'ancien gouverneur a en effet été mouillé dans une longue série de scandales qui n'ont fait que renforcer sa réputation de tyran. Il a été nommé président du Comité d'État à la pêche, à Moscou.

38. Soit respectivement 378 millions et 114 millions d'euros (en octobre 2001, 1 rouble égale 0,04 euro).

39. Natalia Lapina, « Les dirigeants régionaux et le pouvoir fédéral », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1015, La Documentation française, Paris, mai 2001, p. 17-18.

ressources économiques. Mais l'immixtion dans ces luttes d'influence des autorités fédérales et plus particulièrement du président Poutine, comme ce fut le cas dans le conflit de l'aluminium, donne aujourd'hui lieu à un changement de stratégie de la part de ces sociétés : désormais, elles présentent directement leurs hommes aux postes de gouverneurs. Ainsi, Roman Abramovitch, à la tête des entreprises Sibneft et Aluminium russe, troque son mandat de député de Tchoukotka contre celui de gouverneur de cette même région ; les arrondissements autonomes du Taïmyr et d'Evenkie, tous deux rattachés au territoire de Krasnoïarsk, élisent respectivement à leur tête Alexandre Khloponine, directeur général de Norilsk Nickel, et Boris Zolotarev, directeur du développement de la compagnie pétrolière Ioukos. Une fois élus, certains de ces nouveaux dirigeants issus des sphères économiques se rallient au parti Unité, plaçant leur région et leurs entreprises d'origine sous la coupe du Centre, tout en confortant ce dernier.

Cette démarche de ralliement au parti du pouvoir se généralise en 2000-2001, permettant ainsi au Centre fédéral de s'ingérer dans les scrutins régionaux en soutenant certains candidats, voire en parachutant des membres du gouvernement. Devant le constat que toute idée d'opposition régionale est morte avec l'échec d'OVR aux élections législatives de décembre 1999, nombre d'élus de ce parti se rangent derrière Vladimir Poutine en rejoignant les rangs d'Unité. Pour mettre un terme à cette hémorragie, OVR s'associe à Unité à la Douma, créant ainsi une large coalition centriste qui apporte son soutien au gouvernement de Mikhaïl Kassianov.

Cette union intervient au moment où Vladimir Poutine promulgue une loi qui limite le nombre de partis politiques[40]. Pour être reconnu comme tel, tout parti doit désormais compter plus de 10 000 membres et être représenté dans plus de la moitié des 89 sujets. Cette disposition exclut d'emblée les partis régionaux, et ce sont plus généralement quelque 120 formations qui sont appelées à disparaître afin d'assainir un système trop éparpillé et qui sert souvent de refuge à des personnages corrompus en quête d'immunité parlementaire. En renouvelant la classe politique, le président russe envisage de faire des partis politiques de véritables appareils fonctionnant dans un système tripartite (gauche/centre/droite). Ces bouleversements de la scène politique russe ne doivent cependant pas créer l'illusion d'un renouvellement substantiel des cadres : ce sont souvent les mêmes qui soit s'accrochent à leurs postes depuis des années, soit prennent leurs précautions en intégrant les rangs d'Unité. Cette démarche, qui se veut spontanée, tend à laisser envisager une future pression de la part des leaders régionaux, au sein même du parti du pouvoir, afin d'être en position de force pour renégocier le degré d'autonomie des provinces avec le Kremlin.

40. Loi du 12 juillet 2001.

Les soubresauts qui ont animé les rapports entre Centre fédéral et provinces au cours de ces dix dernières années ont été un élément très accaparant dans la géopolitique interne de la Russie. En perpétuelle évolution, ces relations vont s'adapter à l'actuel renforcement du Centre qui s'accompagne d'une lente mais prometteuse unification des espaces législatif et économique. Mais si le spectre du séparatisme régional a semblé un moment s'éloigner pour laisser entrevoir les contours d'un nouveau fédéralisme « à la russe », les événements tragiques du 11 septembre 2001 et leurs conséquences ont déjà eu quelques retombées néfastes sur les rapports entre Centre et régions. Pour l'heure, la manifestation la plus évidente de ces changements demeure l'agitation d'une poignée de fondamentalistes islamistes, essentiellement au Tatarstan, à laquelle viennent s'ajouter des regains de violence sporadiques en Tchétchénie.

En dehors de ces considérations, il ressort qu'une meilleure coordination de sa géopolitique interne permet à la Russie de consolider ses appuis extérieurs : les membres de la CEI n'ont jamais été aussi dépendants de Moscou, économiquement comme politiquement, et cette orientation tend à se renforcer surtout à l'heure où la nouvelle lutte internationale contre le terrorisme passe par l'Afghanistan voisin. L'apparition de nouvelles options, allant d'un hypothétique – mais souhaité – rapprochement avec les États-Unis et avec l'OTAN à l'esquisse tant attendue d'une idée nationale forte, vient confirmer la difficile reconstruction de l'identité russe.