HAL
open science

Le fédéralisme russe : des mutations inachevées

Jean Radvanyi

To cite this version:

Jean Radvanyi. Le fédéralisme russe : des mutations inachevées. Regards de l'Observatoire franco-russe, Le Cherche-Midi, 2013. hal-01436160

HAL Id: hal-01436160

https://inalco.hal.science/hal-01436160

Submitted on 16 Jan 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le fédéralisme russe : des mutations inachevées.

Jean Radvanyi, Professeur à l'Institut des Langues et Civilisations Orientales, Paris.

Comment gérer l'immensité ? Cette question hante depuis longtemps les esprits des gouvernants de ce vaste pays, qui couvre actuellement 17 millions de km2. La réponse a été le plus souvent recherchée dans divers modèles d'administration centralisée, les autorités craignant que tout autre système ne fragilise un ensemble à la fois immense et peuplé de groupes ethniques, religieux aussi divers. Et cependant, l'interaction de ces deux facteurs, la taille de l'Etat et le caractère composite, mosaïque, de sa population a conduit dès le début du XXè siècle à rechercher des solutions de type fédéralistes, système fugitivement envisagé sous Alexandre 1er, et qui sera mis en place, dès janvier 1918, avec la création de la République Socialiste Soviétique de Russie.

Les bouleversements provoqués par la perestroïka et les tentatives de réforme de la fédération soviétique (rappelons que le putsch d'aout 1991 fut justement décidé pour bloquer l'initiative de M. Gorbatchev de réformer l'Union) puis l'éclatement de l'URSS en décembre de cette même année ont eu un fort retentissement au sein même de la Fédération de Russie. Le 25 décembre 1991, Boris Eltsine propose de changer le nom du pays : la RSFSR (République socialiste fédérative soviétique de Russie) devient alors la Fédération de Russie-Russie, dénomination qui sera officialisée par la Constitution de 1993. Mais au-delà du nom, ce sont tous les mécanismes de cet élément de la « poupée gigogne » qu'est la Russie au sein de l'URSS dont il faut revoir la conception et les pratiques. Chacun des trois premiers présidents de la nouvelle Russie va tenter d'imposer sa conception de la construction de l'Etat mais, de toute évidence, le modèle russe de fédéralisme est loin d'être stabilisé.

Un Etat démembré, une identité territoriale à reconstruire.

Avec l'éclatement de l'URSS, les citoyens de la nouvelle Russie doivent non seulement digérer les réformes économiques et politiques qui bouleversent les pratiques ; ils doivent aussi s'adapter à un nouveau territoire, de nouvelles frontières. Quelques psychologues se sont penchés sur le traumatisme des populations confrontées à de nouveaux contours de la forme de leur pays. Pour la Russie, on a sans doute minimisé ces effets qui sont encore sensibles plus de vingt ans après cette rupture. De fait, c'est toute une identité territoriale qu'il a fallu reconstruire avec la perte de régions totalement intégrés dans l'économie, mais aussi dans le fonctionnement mental et social de nombreux Russes, depuis la Crimée jusqu'aux plages de la Baltique, des vignobles géorgiens aux oasis d'Asie centrale.

Des segments entiers des réseaux de transport stratégiques passèrent sous le contrôle d'Etats étrangers, ports et terminaux pétroliers des Etats baltes ou d'Ukraine, cosmodrome de Baïkonour, tronçons d'oléoducs ou de gazoducs impliquant désormais de négocier des droits de transit afin d'assurer les exportations vers l'Europe ; même une partie du vieux Transsibérien se trouvait soudain sous le contrôle d'un Etat, certes amical, mais étranger, le Kazakhstan. La première réaction du président alors en exercice, Boris Eltsine fut bien de proposer à ses partenaires de la Communauté des Etats Indépendants (CEI), nouvellement créée, de conserver les anciennes frontières soviétiques comme frontières principales qui

seraient surveillées en commun et d'organiser dans cet espace une zone de libre échange, mais cette suggestion fut considérées comme un signe de volonté néo-impériale et rapidement rejetée.

Il fallut donc se résoudre à s'adapter au nouveau territoire de la Russie, au demeurant considérable, quitte à créer de nouveaux ports et terminaux pétroliers, doubler certains gazoducs, routes ou voies ferrées afin d'éviter des transits coûteux et problématiques. Le trouble était cependant si profond qu'à diverses occasions, politiciens ou spécialistes n'hésitèrent pas à justifier tel abandon de souveraineté (par exemple, l'indépendance de la Tchétchénie et d'une partie du Nord Caucase qui seraient séparées par un mur du reste de la Russie ou encore la vente d'une partie de l'Extrême Orient en voie de dépopulation) ou au contraire telle annexion (la Crimée pour Youri Loujkov et les députés du parlement russe en 1992, la Transnistrie ou l'Ossétie du sud et l'Abkhazie dans les années 2000).

Sans en exagérer l'importance, il ne faut pas totalement négliger ce travail nécessaire de ré-identification nationale et spatiale. Il passe, entre autres, par la recherche de nouveaux symboles (certains parlent de *rebranding)*, tant au niveau national du pays tout entier que dans le cadre des régions et des villes de la fédération. C'est en tous cas dans cette même période troublée qu'il fallut s'atteler à redéfinir les termes mêmes du fonctionnement fédéral.

Le fédéralisme sous Boris Eltsine : une gestion de crise au risque de l'affaiblissement

On a souvent qualifié le système soviétique de fédéralisme de façade : l'essentiel des mécanismes réels de décision était accaparé par le Centre fédéral, dominé alors par la direction du parti communiste. Le fait que ce système ait permis, dans une certaine mesure, de protéger des langues et cultures nationales et de former des élites au sein des républiques ne fut qu'un aspect paradoxal d'un fonctionnement qui visait ouvertement à fusionner les peuples et leurs territoires.

La volonté d'introduire un fédéralisme réel fut donc logiquement au centre des revendications dès que M. Gorbatchev leva partiellement le couvercle des tabous et des interdits avec la *glasnost* (transparence). Dirigeants baltes et caucasiens exigèrent très vite une large autonomie financière, puis la souveraineté, mot d'ordre relativement neutre qui sera rapidement remplacé, dans plusieurs républiques fédérées (les 15 éléments principaux constituant l'URSS), par celui sans ambigüité d'indépendance. Cantonnées initialement au niveau fédéral, les discussions et propositions vont vite retentir sur l'ensemble de la poupée gigogne soviétique et ses niveaux emboités, les républiques et régions autonomes qui, elles aussi, font entendre leurs revendications. Or dès le 29 mai 1990, avec l'élection de Boris Eltsine à la tête du Parlement russe, on assiste à une véritable bataille pour définir les contours de ce fédéralisme. Le Président de l'URSS, Mikhail Gorbatchev (élu par le Congrès des députés), et le Président de la Fédération russe, Boris Eltsine (élu lui à ce poste au suffrage universel en juin 1991), tentent chacun de s'attirer les soutiens des dirigeants régionaux et font assaut de surenchères. Lors des négociations qui devaient aboutir à la signature d'un nouveau traité de l'Union (c'est sa signature qui était prévue à Novo Ogarevo le 20 aout 1991), M. Gorbatchev propose une large autonomie aux républiques fédérées. Il promet aussi aux républiques autonomes de RSFSR le droit de signer le traité en tant que républiques

fédérées, interférant ainsi directement dans les affaires de la république russe. En toute logique, cette élévation de statut ouvrait le droit à la sécession puisque dans la constitution soviétique, seule les républiques fédérées disposaient de ce droit tout théorique. B. Eltsine n'est pas en reste : dès le mois d'aout 1990, lors d'un discours célèbre prononcé à Kazan devant un parterre de dirigeants des républiques autonomes, il leur jette ce singulier mot d'ordre : « prenez autant de souveraineté que vous pouvez en avaler… ». Et en réponse aux revendications qui jaillissent de toutes parts, le parlement russe prend la décision d'élever toutes les régions autonomes (sauf la région juive) au rang de républiques au sein de la fédération russe.

La période qui suit immédiatement l'éclatement de l'URSS s'avère cruciale en Russie même et d'aucuns évoquent ouvertement la possibilité de son éclatement. On parle souvent d'une « parade des souverainetés » quand toutes les républiques réclament qui l'indépendance, comme la Tchétchénie où elle est proclamée dès 1991, qui la souveraineté étatique. Plusieurs profitent du vide juridique créé par l'éclatement pour voter leurs propres lois voire, à l'instar du Tatarstan en novembre 1992, leur propre constitution, anticipant ainsi le vote de la Loi fédérale. Les Tatares ne réclament pas l'indépendance mais proposent leur propre lecture du nouveau fédéralisme : dans leur conception, ce sont les républiques qui, en tant qu'Etats souverains, délèguent certaines compétences (armée, sécurité, monnaie..) au centre fédéral et non l'inverse. Début 1992, B. Eltsine doit négocier défensivement un nouveau « Traité fédéral » qui sera adoptée à Moscou le 31 mars. Il rétablit dans ce texte une fédération négociée où le centre demeure prééminent mais doit admettre une large autonomie des républiques auxquels sont associés les termes de souveraineté et d'Etats. Plus grave, deux d'entre elles, la Tchétchénie et le Tatarstan refusent de signer ce compromis.

La crise de confiance entre le centre et les régions atteint son paroxysme en septembre 1993 quand se dessine une véritable « fronde des régions ». B. Eltsine provoque la dissolution de tous les soviets et, après avoir pris d'assaut au canon le siège du parlement fédéral, il fait adopter, par référendum le 12 décembre 1993, une nouvelle Constitution qui assure définitivement la domination des pouvoirs centraux. Le cas des deux républiques récalcitrantes est traité fort différemment. On sait comment l'absence de toute négociation sérieuse entre Moscou et Grozny va aboutir, en décembre 1994, à l'entrée de l'armée russe en Tchétchénie. L'évolution est toute différente avec le Tatarstan : loin de toute idée de sécession, le président Mintimer Chaïmiev négocie âprement un compromis qui sera signé le 15 février 1994 sous la forme d'un « *traité de partage et de délégation mutuelle des compétences* » qui définit la république comme « un Etat uni à la fédération de Russie… » et lui donne des droits exceptionnels en matière de privatisation et de gestion des secteurs stratégiques (y compris le pétrole) ainsi que la possibilité d'exercer certaines prérogatives en matière de relations internationales.

Mais ces convulsions ont considérablement affaibli l'ensemble des institutions russes. Deux termes sont alors utilisés pour décrire leur fonctionnement : on parle de « fédéralisme asymétrique » ou de fédéralisme « à la carte ». Asymétrique car B. Eltsine, de plus en plus empêtré dans la crise montante avec Grozny, semble beaucoup plus attentif aux revendications des républiques qu'à celles qui commencent à apparaître dans les régions

« administratives ». Car, héritage du système soviétique, c'est là une des principales singularités du modèle fédéral russe que la juxtaposition de deux types de régions (la Constitution de 1993 parle de « sujets ») : des entités « purement » administratives (les *oblast'* –régions- et *kraïs* –territoires- auxquels ont peut adjoindre les deux capitales Moscou et Saint-Petersbourg) et les entités « administratives-nationales » correspondant aux principales minorités ethniques du pays dont elles portent souvent le nom. Même si, dans plusieurs de ces républiques, l'ethnie éponyme est minoritaire dans la population, la logique du système pousse à considérer les revendications des élites ethniques avec plus d'attention, ce que va faire le président dans ces années de crise. *A la carte* car, à la suite du traité passé en 1994 avec Kazan, B. Eltsine va signer 41 autres traités, et l'étude attentive de ces textes et de leurs annexes montre à quel point jouent dans ces compromis la nature des relations entre les dirigeants, le degré de revendication de telle ou telle région, dans une dérive de plus en plus ouvertement clientéliste.

Même si plusieurs traités sont signés avec des régions « administratives », les dirigeants des oblast et des kraïs se plaignent de plus en plus ouvertement de cette asymétrie : ils ne comprennent pas que, dans leur propre pays, les « sujets russes » (oblast et kraï) soient moins bien traités que les « sujets nationaux ». En juillet 1993, le symbole de ce mécontentement sera la proclamation d'une éphémère république de l'Oural autour de la région de Sverdlovsk. Le gouverneur Edouard Rossel, promoteur de cette république russe souveraine qui envisage de battre sa propre monnaie, tient à peu près ce langage : s'il faut être une république pour obtenir certains privilèges, devenons tous des républiques !

Le tournant de Vladimir Poutine : une fédération sans fédéralisme ?

L'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine, d'abord comme premier ministre en aout 1999, marque un tournant décisif dans ces pratiques. Indépendamment de la reprise du conflit tchétchène qui va permettre au nouveau dirigeant de conforter son image d'homme à poigne, le jugement de V. Poutine sur l'état des institutions russes est sans appel. L'affaiblissement de l'Etat central a atteint un niveau critique. L'asymétrie des pratiques introduit des tensions croissantes entre régions et l'unité institutionnelle de l'Etat n'est plus respectée. La prééminence de la Constitution et des lois fédérales est bafouée par de nombreuses lois votées par les sujets, régions ou républiques. Fait particulièrement préoccupant, quelques républiques s'arrogent même des parcelles du pouvoir régalien : le centre n'y contrôle plus les nominations des administrations locales des douanes, du trésor, des impôts ou du ministère de l'intérieur.

A peine élu nouveau président de la Russie (le 26 mars 2000), V. Poutine s'attaque à cet ensemble de dérives en créant, le 13 mai 2000, un nouveau niveau régional : les sept (ils deviendront huit en 2010) okrougs (districts) fédéraux. Bien que ne figurant pas dans la Constitution (ce sont en fait des éléments déconcentrés de l'administration présidentielle), les « *représentants plénipotentiaires du président* » qui dirigent chacune de ces super-régions sont dotés de larges pouvoirs. Leur tâche principale est double : ils doivent d'une part rétablir un champ institutionnel unique pour l'ensemble de la fédération en éliminant des législations régionales tous les textes qui contredisent la Constitution fédérale. Ils doivent d'autre part

reprendre le contrôle de toutes les nominations des administrations fédérales en région, façon de reprendre la main sur les mécanismes clefs qui régissent la vie économique et sociale du pays. Pour le nouveau président, il faut revenir clairement au texte même de la constitution : il ne doit plus y avoir de traitement particulier pour tel ou tel type de sujet ; la prééminence du centre fédéral doit être rétablie.

Si peu de dirigeants régionaux critiquent ouvertement ce tournant, beaucoup résistent en tentant de gagner du temps. La mise au pas institutionnelle va prendre des années mais le centre utilise tous les moyens en sa possession. Gouverneurs de régions et présidents de républiques ont acquis sous B. Eltsine un pouvoir inégalé : ils sont élus au suffrage universel et disposent, en tant que représentants de leur sujet à la chambre haute (le Conseil de la Fédération, composé par deux représentants pour chaque sujet) d'une immunité parlementaire. Dès 2000, V. Poutine les prive de celle-ci en supprimant leur statut de membre de droit au Conseil de la Fédération puis, profitant du drame de Beslan en septembre 2004, il modifie un autre élément essentiel de l'équilibre antérieur : dorénavant, gouverneurs et présidents ne seront plus élus mais choisis par le président fédéral et seulement entériné par le parlement local.

Dans le même temps, le nouveau président s'attaque au fédéralisme « *à la carte* ». Dans de nombreux cas, les « traités de partage des compétences » signés par son prédécesseur définissaient des règles spécifiques d'application de l'article 72 de la Constitution, celui qui régit les compétences partagées entre la fédération et ses sujets, en dehors des compétences exclusives de la fédération comme la défense, la sécurité, les relations internationales… et des compétences exclusives des régions, essentiellement des questions d'intérêt local. L'énumération de ces compétences conjointes est vaste puisqu'elle va des droits de l'homme et libertés jusqu'à la protection et l'utilisation du milieu et des ressources naturelles en passant par l'éducation, la santé, la culture, la politique fiscale… Prolongeant la pratique soviétique, ce champ de compétences partagées a toujours été objet de litiges : en principe, le centre et les régions doivent effectuer en commun les arbitrages nécessaires dans ces domaines mais, la plupart du temps, les administrations fédérales prenaient le dessus. Or dans quelques cas, les traités signés dans les années 1990 avaient permis aux régions d'équilibrer ces pratiques à leur avantage. Sous la pression du centre, tous ces traités seront annulés ou non renouvelés à l'exception d'un seul, celui avec le Tatarstan que défend bec et ongles M. Chaïmiev. Mais cette exception n'est guère que symbolique : dans les faits, c'est désormais le centre qui s'arroge tous les pouvoirs décisionnels dans presque tous les domaines de compétences partagées : politique fiscale, éducative, culturelle, lois électorales. Plusieurs lois fédérales (Loi 95 de juillet 2003 sur les compétences législatives et financières, Loi 122 d'aout 2004 qui réduit le droit de contrôle des sujets sur l'utilisation des ressources naturelles et des forêts) et une série d'oukaz (règlements) viennent préciser les pratiques, rognant chaque fois davantage le rôle des pouvoirs régionaux. Constatant l'ampleur de ces évolutions, on voit apparaître, à propos de la Russie, un nouveau qualificatif dans la littérature spécialisée : une fédération sans fédéralisme.

Marginalisés sur le plan institutionnel, les sujets et leurs dirigeants sont aussi asphyxiés sur le plan financier : le centre fédéral contrôle désormais l'essentiel des flux fiscaux en imposant

que les régions versent la majorité des revenus fiscaux les plus stables au budget fédéral, ne conservant que des impôts peu rentables. L'autonomie budgétaire des régions se voit dramatiquement réduite. Au cours des années 2000, de nombreuses critiques de ces évolutions apparaissent dans la presse et c'est encore de Kazan que viennent les plus vives. Pour le président tatare, cette évolution est incompréhensible alors que les risques de sécession ou d'autonomisation ont désormais disparu, y compris en Tchétchénie. Il appelle de ces vœux à cesser d'affaiblir les régions en déclarant : « *Il n'est pas nécessaire d'effrayer en disant que si on donne de l'autonomie aux régions, la Russie va s'effondrer. Si nous avons réussi à maintenir l'intégrité au moment le plus difficile des réformes politiques, aujourd'hui, il n'y a pas de place pour de quelconques craintes. La Russie ne peut être forte qu'à travers des régions fortes. Un tel pays ne peut pas être gouverné dans tous ses aspects d'un seul centre*»

Ces critiques seront partiellement entendues. A partir de 2005, un mouvement inverse semble se dessiner. La Loi fédérale 199 de décembre 2005 redistribue une centaine de compétences (notamment dans les domaines de l'emploi, l'éducation, la culture, la protection de l'environnement) aux administrations régionales, même si les règlements qui les encadrent restent l'apanage du centre. La bataille se déplace au plan financier car comme souvent en pareil cas, les budgets correspondants à ces compétences ne sont pas forcément décentralisés dans les mêmes proportions. Plus tard, l'intense ébullition politique qui caractérise la période électorale des années 2010-2012 impose plusieurs revirements spectaculaires : D. Medvedev et V. Poutine sont amenés à réintroduire des procédures d'élection des gouverneurs de régions et de républiques au suffrage universel même s'ils tentent de préserver un contrôle étroit sur le mode de sélection des candidatures. Fin 2012, on annonce une prochaine modification de la désignation des membres du Conseil de la Fédération qui pourraient eux aussi être élus.

Et cependant, on ne peut pas considérer que le modèle de fédéralisme à la russe soit définitivement stabilisé. Une inconnue demeure sur le nombre optimal de « sujets » de la fédération. L'hypothèse d'une grande réforme administrative plane toujours dans le pays, défendue depuis des années par divers politiciens ou spécialistes du fait régional. On sait que V. Poutine y est favorable : il a souhaité publiquement unifier le statut des différents sujets ce qui reviendrait pratiquement à supprimer les républiques en tant que type de région spécifique. Une première vague de fusions a eu lieu entre 2003 et 2008, six « okrougs nationaux » (il s'agissait de territoires sibériens pauvres et peu peuplés) ont été intégrés dans des oblast ou kraïs voisins, le nombre total de sujets passant ainsi de 89 à 83. Toutefois, de fortes résistances sont apparues dans les républiques qui tiennent à leur statut même si celui-ci a perdu une grande partie de ses différences avec les autres régions.

Mais au-delà de cette réforme administrative, de vives critiques sont apparues ces dernières années sur les modalités de fonctionnement de la « verticale du pouvoir » chère à V. Poutine. Bien des observateurs, et pas seulement dans l'opposition, estiment que ce système est trop centralisé, qu'il dilue par trop les responsabilités fragilisées par les pratiques de corruption et d'impunité dont bénéficient les hauts dirigeants de nombreuses régions. Plusieurs régions sensibles du pays, y compris des régions « russes » comme le Primorié (la région de Vladivostok) ou l'exclave de Kaliningrad réclament depuis des années plus d'autonomie de décision afin d'ajuster les politiques économiques et sociales à leurs situations spécifiques. A

n’en pas douter, le dossier du fédéralisme russe est loin d’être clos et ce sera sans doute, à l’avenir, un des tests de la capacité de modernisation des autorités de ce pays.