

Denis Eckert, Yann Calbérac
12 décembre 2007

La Cloche, 12 décembre 2007

Le pouvoir central face aux régions en Russie

Denis Eckert est Directeur de recherche au CNRS, chercheur au LISST (Toulouse).

Marc Lohez rappelle dans son introduction que de nombreux cafés géographiques ont été organisés en France sur la Russie. Au travers de la lecture de leurs comptes-rendus se lit l'évolution des approches de la Russie. Le temps n'est plus à la présentation de la Russie comme post-soviétique ; aujourd'hui, l'accent est mis sur les dynamiques à l'œuvre dans le territoire russe, comme Denis Eckert invite à le faire dans [Le Monde russe](#). Marc Lohez rappelle enfin le contexte politique immédiat qui pousse à s'intéresser à la Russie autant en politique intérieure (la succession de Vladimir Poutine et les élections régionales et législatives) qu'en politique internationale (les relations avec les anciens membres de l'URSS et la question énergétique). C'est sur cet arrière-plan que Denis Eckert, spécialiste de la Russie, nous invite à repenser les relations entre le pouvoir central et les régions.

Denis Eckert prend la parole et commence par définir ce qu'est une *région*, terme polysémique s'il en est : c'est une vraie gageure car le terme n'a pas d'équivalent unique en russe et est difficilement traduisible . Il faut donc l'interpréter. On peut retenir différentes acceptions du terme *région* :

- une *catégorie géographique régionale*, comme la Sibérie, l'Oural
- un objet proposé par le géographe qui repose sur un découpage opératoire dans un contexte donné (avec toutes les nuances possibles)
- un niveau administratif : en Russie, on parle des *sujets fédéraux*.
- un district : le *raïon*. Le terme désigne aussi bien un petit district qu'une gigantesque région. Ce problème de terminologie est complexe car il met à la fois en question le contenu de la région et son échelle.

Denis Eckert choisit donc de limiter son propos à l'examen des rapports entre la Fédération et les autres entités administratives, c'est-à-dire les « sujets de la fédération ». Après 1991, on en comptait 89. On en dénombre aujourd'hui 83 : depuis 2005, une simplification de la trame par fusion de certains sujets est en cours (formation du « kraï de Perm » par fusion de l'oblast de Perm et du district Komi-Permiak par exemple). Par ailleurs, une importante réforme administrative menée en l'an 2000 a abouti à la création d'un nouvel échelon administratif : le district fédéral, intermédiaire entre l'Etat fédéral et les 89 régions fédérales. Quand on parle de *régions russes*, on désigne aussi bien les 89 régions que les grands districts.

La Fédération de Russie est une jeune Etat : pour le comprendre, on dispose d'une épaisseur temporelle de 16 ans, ponctuées par plusieurs vagues successives d'interprétation des relations entre le centre et les régions. Eltsine voit dans les pouvoirs locaux une menace territoriale et un risque de fragmentation du territoire russe. Il dissout toutes les pouvoirs locaux à la fin 1993. De 1993 à 1999, on assiste à une phase de négociation durant laquelle les régions négocient avec le pouvoir central pour définir leur statut et garantir leur privilège. On aboutit

donc à un fédéralisme asymétrique : au gré des négociations et en fonction du pouvoir et des réseaux des différents hommes à la tête des régions, ces dernières sont dotées de plus ou moins de pouvoir (le Tatarstan par exemple est une région dotée de compétences élargies). Au total, 46 traités de répartition des compétences entre l'Etat et les 89 régions sont signés. C'est donc la diversité des situations qui l'emporte.

Poutine met fin à cette diversité dès 1999 : il souhaite remettre au pas les régions. Cela aboutit à la réforme administrative de 2000. Sept grands districts sont créés : de nature administrative (et non électorale), ils ont pour but de contrôler les gouverneurs de région et les assemblées locales. Dans le même temps, tous les traités sont remis à plat et les pouvoirs des régions homogénéisés. Le fédéralisme devient symétrique et la verticale du pouvoir est rétablie. Enfin, la légitimité démocratique des gouverneurs et des assemblées locales est limitée : le district les contrôle et dans le même temps les gouverneurs sont quasiment nommés par le Président de la Fédération. Cette réforme aboutit à une normalisation de la vie politique dans les régions, tout en l'appauvrissant.

Ces réformes ont-elles changé les pratiques de pouvoir ? Assurément pas : la réforme n'a pas permis le renouvellement de la classe politique en place. 70% des gouverneurs aujourd'hui en poste occupaient les mêmes fonctions il y a 25 ans. La mise au pas des régions a conforté les potentats locaux. Dans la Sicile du *Guépard* comme en Russie, il faut faire croire que tout change pour que rien ne change.

Débat

Quelle est la différence entre une région, un oblast, une république ?

Aujourd'hui existent des *krai*, des oblasts, des républiques, des *okrougs*. Ces différences sémantiques s'expliquent par l'histoire. Ainsi, à la différence de l'oblast, la république se caractérise par un peuplement autochtone non-russe. Seuls ces peuples peuvent se constituer en république. Chaque peuple a un territoire autochtone de référence ; il devrait donc y avoir plus de 100 républiques, en fonction du nombre de peuples autochtones officiellement reconnus en Russie. Or il n'y en a que 21. Cela remonte à Staline qui a créé le schéma national territorial : à l'époque, seuls les peuples les plus évolués (au sens marxiste) et les plus nombreux avaient droit à leur république. Les oblasts (dont le peuplement est en principe majoritairement russe) quant à eux disposent de moins de pouvoir qu'une république. Derrière cette trame complexe, il faut surtout y voir les conséquences, figées dans les territoires, des rapports de force qui, depuis toujours, ont présidé aux relations entre le pouvoir central et les régions.

Quelle est l'identité d'un peuple déplacé comme les Tatars ?

Les Tatars de Crimée (région de l'actuelle Ukraine) ne sont pas les Tatars qui peuplent aujourd'hui le Tatarstan. Cela pose la question des peuples « punis » en 1944 pour avoir collaboré. Les Allemands de la Volga, les Tatars de Crimée, les Tchétchènes ou les Ingouches sont déportés en Sibérie ou dans les plaines kazakhs. Aujourd'hui, le Tatarstan est l'un des 83 sujets de la Fédération. Il est riche de son industrie et de son pétrole et on observe une continuité de son pouvoir confié depuis 30 ans aux mains des mêmes dirigeants. Ce maintien des élites au pouvoir a pu favoriser le clientélisme local. Le nationalisme tatar et sa renaissance culturelle est ainsi instrumentalisée pour composer avec le pouvoir. Le pouvoir, au nom d'un nationalisme en plein essor, a ainsi été confisqué par une élite qui se maintient. Les Tatars sont anciennement associés au pouvoir central (dès le XVI^e siècle) : ils sont parfaitement intégrés au fonctionnement étatique.

Quelle a été la place des ressources naturelles dans la remise au pas des régions russes ? Quelle place jouent les ressources naturelles dans les rapports de force ?

C'est une question difficile. Dans les quelques régions (très concentrées) dotées en ressource (charbon, pétrole), un compromis s'établit entre les pouvoirs locaux et le niveau central. La vie politique y est paradoxalement plus simple. Cette normalisation n'implique pas pour autant de partage des richesses : on prive les régions de l'autonomie fiscale. On revient donc dans un système de contrôle centralisé du pouvoir : des luttes de clan à l'échelle locale se maintiennent, mais il n'y a plus de régulation possible par le suffrage universel. Le pouvoir central doit arbitrer les querelles locales.

Comment Vladimir Poutine a-t-il pu remettre la main sur les gouverneurs ?

La restauration de la verticale du pouvoir est l'aboutissement d'un processus législatif. À part le pouvoir sécessionniste tchéchène, aucun chef d'exécutif régional n'a été démis par la force. Les négociations continuent : les gouverneurs négocient leur retrait et le pouvoir central utilise la carotte. La réforme de 2000 a permis de remettre à zéro les compteurs de mandats, permettant ainsi aux gouverneurs en place de rester au pouvoir.

Comment la population vit-elle ces réformes ?

L'opinion publique est favorable à la remise en ordre du pays. Elle est suiviste : elle n'est pas nostalgique de l'URSS et de sa grandeur déchue et en veut à Boris Eltsine qui apparaît comme le fossoyeur des espoirs de 1991.

Quelle est la situation pour les villes constituées en région, comme Moscou ou St-Petersbourg ?

La situation est différente pour chacune de ces deux villes. Le redémarrage économique de St-Petersbourg, ville natale de Poutine, est récent. On assiste à une symbiose entre la ville et le pouvoir local. A Moscou, le maire est Youri Loujkov qui a mis en place un système bananier qui s'appuie sur les richesses de la ville (captation de la rente pétrolière et gazière, réserves foncières). Le maire a été atteint, en 1999, par des scandales orchestrés par l'équipe qui a mis en selle le V. Poutine, à l'époque où Loujkov envisageait une carrière de leader politique national. Le maire tient toujours la municipalité (son mandat a été renouvelé par le Kremlin), mais deux de ses adjoints ont été désignés par Poutine comme gouverneurs de la région, ce qui affaiblit son équipe exécutive.

Quelle est la finalité des districts fédéraux ?

Le but est de restaurer l'autorité de l'Etat fédéral sur les régions et donc de contrôler la légalité des actes des pouvoirs locaux. Les représentants plénipotentiaires à la tête des districts sont désignés comme des préfets et sont donc révocables. Ils ont aussi pour but de restaurer l'autorité de l'Etat sur les fonctionnaires fédéraux, qui dans le contexte de la crise qui a suivi 1991 n'étaient plus payés par l'Etat, mais par les régions. Cela alimentait les clientélismes locaux.

Sommes-nous toujours dans une fédération ?

La Russie n'est plus, de fait, une fédération : l'Etat central désigne les gouverneurs qui sont à la tête des régions constitutives de la fédération. Le pouvoir central peut démettre les gouverneurs : il y a donc une chaîne d'autorité directe du sommet de la pyramide jusqu'à sa base.

Compte rendu : Yann Calbérac (relu et amendé par Denis Eckert)

Pour aller plus loin :

- [Le monde russe \(Denis Eckert\)](#)
- [Les villes russes en révolution](#)
- [Poutine, super-tsar, peut-il gérer le territoire russe ?](#)
- [Enjeux géopolitiques aux marges de la Russie](#)
- [Tous les articles du site sur la Russie](#)

© Les Cafés Géographiques - cafe-geo.net