

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LE SYSTÈME FÉDÉRAL RUSSE SOUS ELTSINE, UN EXEMPLE DE  
« FÉODALISME ASYMÉTRIQUE ». LE CAS DES RELATIONS ENTRE LE  
POUVOIR FÉDÉRAL ET LE GOUVERNEMENT DE L'OBLAST  
D'OULYANOVSK SOUS LE GOUVERNEUR IOURI GORYATCHEV  
( 1991-2000 )

MÉMOIRE  
PRÉSENTÉ  
COMME EXIGENCE PARTIELLE  
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR  
ALEXIS LÉVEILLÉE

FÉVRIER 2008

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL  
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

*La bibliothèque du British Museum tout  
entière ne suffirait pas à éclaircir les  
raisons qui m'ont amené à bûcher cet essai  
au lieu de boire mon gin.*

Arthur Koestler, *Le yogi et le commissaire*

### Avant-propos

Mes tentatives d'avoir accès aux archives des journaux locaux à la bibliothèque centrale d'Oulyanovsk s'étaient révélées particulièrement déprimantes. Après avoir réglé les problèmes liés aux autorisations, compliqués par mon statut d'étranger, je fis face à un obstacle encore plus lourd de conséquences : par où commencer, n'ayant aucune indication préalable sur le contenu exact des journaux. Il était hors de question de passer à travers l'entièreté de la documentation présente, d'autant plus que je devais faire face, pour chaque consultation, au regard courroucé de la bibliothécaire et que je n'avais accès à aucune photocopieuse, ce qui rendait problématique l'utilisation du matériel consulté dans le cadre de mon mémoire. Je dus me résigner : mon séjour à Oulyanovsk m'aurait permis d'accroître ma connaissance du russe et de me familiariser avec les grandes lignes de la politique régionale, au travers du regard des gens d'Oulyanovsk. C'était un résultat non-négligeable, mais c'était bien en deçà de mes espoirs initiaux.

Mes entretiens avec Arbakhan Magommedov, un politologue d'Oulyanovsk, éclaircirent largement mes perspectives. Celui-ci me retransmit les articles qu'il avait écrits sur le régime du gouverneur Goryatchev et répondit à mes questions dans la mesure où son emploi chargé du temps lui permettait de le faire. Mon réel coup de fortune se produisit cependant de manière tout à fait fortuite. Par un bel après-midi de février, tandis que je me promenais dans les rues du centre-ville d'Oulyanovsk, mon regard fut attiré par une affiche annonçant la présence d'un centre pour le développement social et économique « canado-oulyanovskiën », au deuxième étage de l'hôtel Sovietskaïa. Curieux, je me suis décidé à aller y faire un tour, question de voir en quoi cela consistait. Je fus accueilli chaleureusement par son directeur, M. Viktor Sidorenko, lui-même agréablement surpris de la présence d'un canadien dans sa ville. Après lui avoir exposé les raisons de ma présence, il me proposa de rencontrer Guennadi Demochkine, correspondant de Radio-Russie pour Oulyanovsk, qui était son ami et son voisin de palier au travail. Celui-ci nous

accueillit en sortant le saucisson et une savoureuse bouteille de « *samogone* »<sup>1</sup>. Après quelques verres et les présentations d'usage, nous passâmes au cœur du sujet. Ayant écouté mes explications plutôt embrouillées sur la nature de mes recherches, Demochkine sortit de sa bibliothèque trois volumineuses « briques ». Il s'agissait des trois tomes de *l'Antologia Jizni* (Anthologie de la vie), qui réunissaient des articles de journaux, des témoignages personnels et divers comptes-rendus sur la vie politique et sociale d'Oulyanovsk. En commençant à feuilleter les pages de *l'Antologia*, ma tête se mit à tourner, et le « *samogone* » n'y était pour rien. Ces livres réunissaient, de manière chronologique et ordonnée, tout le matériel dont l'accès m'avait paru si ardu. Le prix était de 500 roubles (environ 25 dollars canadiens) pour chacun des tomes. Un peu bêtement, je n'ai acheté que ceux couvrant la période que je m'étais décidé préalablement d'étudier, délaissant le premier tome couvrant la période 1980-1990.

J'avais maintenant en main pratiquement tout le matériel nécessaire pour mener à bien le projet que je m'étais proposé. Il ne me restait plus qu'à me familiariser avec celui-ci. Ce processus s'amorça dans un contexte particulier. J'avais cherché à quitter les résidences universitaires pour fuir la tutelle des « *babouchkas* »<sup>2</sup>, dont les immixtions dans ma vie de tous les jours m'apparaissaient insupportables. J'avais demandé conseils et tuyaux auprès de mes connaissances là-bas, cherchant dans la mesure du possible un appartement dans les cent dollars par mois. Une amie en avait parlé à sa mère, qui elle-même en avait parlé à son chef au bureau, et il advint que ce dernier était prêt à me sous-louer une chambre dans sa *résidence secondaire* au centre-ville. Je m'attendais à une de ces petites maisons avec clôture de bois et vitres cassées, qui donnent un aspect campagnard à plusieurs quartiers d'Oulyanovsk. La réalité transgressait les bornes de mon imagination. Pour cent dollars par mois, ce qu'on m'offrait était une chambre dans un *cottage* de briques rouges, emblème des nouveaux riches russes. La résidence comportait plusieurs chambres, une piscine intérieure, un bania, une table de billard et une salle

---

<sup>1</sup> Alcool fort fait maison et encore plus alcoolisé que la vodka.

<sup>2</sup> Grand-mère en russe, et plus généralement toutes les femmes d'âge mûr.

d'entraînement, auxquels l'accès ne m'était pas interdit dans la mesure où le « maître » ou des « invités » n'y étaient pas. Enthousiasmé par ce qui s'offrait à moi pour si peu, je ne fis pas attention à cette nuance. Mal m'en prit.

Je devais en effet rapidement regretter le « joug » des « babouchkas ». Il s'avéra que la maison était ce que les Russes qualifient de « dom razvletchenia », soit grosso modo maison de divertissement. Divers membres de l'*élite* y venaient pour s'y *détendre* à l'abri des regards indiscrets. Dans le pire des cas, la fête pouvait durer jusqu'aux petites heures du matin. L'aménagement de la maison faisait en sorte qu'il était inévitable de passer par la cuisine pour avoir accès aux différentes sections de la maison, ma chambre et celle du gardien se trouvant à la droite de l'entrée, les salles de « divertissement » étant pour leur part situées à gauche. Je me suis mis sérieusement à l'analyse des documents de *l'Antologia Jizni* dans cette cuisine, le seul lieu de la maison propice à l'étude. Alors que je m'efforçais de comprendre les dessous de la vie politique d'Oulyanovsk, je voyais défiler certains dignes représentants de celle-ci sous mes yeux. J'ai bien peur que cet angle d'analyse inusité ait contribué à susciter un biais d'interprétation des *élites* particulièrement défavorable de ma part. La délégation commerciale azerbaïdjanaise me causa une impression particulièrement pénible, battant tous les records en terme de décibels et me « chipant » mes bières et mon saucisson au frigo. Ma pire frousse survint cependant lors de mon dernier jour dans cette maison. Lorsque je revins en soirée, la cuisine était déjà occupée par cinq « gorilles » armés et dotés d'authentiques faces de bandit. Ils n'étaient visiblement pas plus heureux de ma présence que moi de la leur. Je me suis enfermé dans ma chambre et n'ai pas fermé l'œil de la nuit, appréhendant avec anxiété les effets qu'aurait la vodka sur de tels individus. Le lendemain, le gardien devait me révéler qu'il s'agissait en fait d'une délégation du ministère de l'Intérieur *en mission* dans la région.

Je crois donc avoir eu beaucoup de chance pour mener à terme le projet que je m'étais proposé. En plus des circonstances qui ont pu m'être favorables, je tiens ici à remercier plusieurs personnes qui ont contribué d'une manière ou d'une autre à

l'accomplissement de mon mémoire. Bien qu'il y ait très peu de chances qu'ils lisent un jour ces lignes, merci à Guennadi Demochkine et Arbakhan Magomedov pour leur contribution empirique et pour leur empressement désintéressé à répondre à toutes mes questions sur la vie politique d'Oulyanovsk.

Je voudrais aussi remercier mon directeur de thèse, David Mandel, pour sa patience quant à mes nombreux « changements de cap » en ce qui concerne le choix de mon sujet de mémoire et pour ses critiques constructives. Ses doutes bienveillants, qu'ils soient exprimés explicitement ou pas, m'ont forcé à me « creuser les méninges » pour justifier la validité de mes jugements et de mon argumentation.

Merci aussi à mes « compagnons d'armes », Geneviève et Jonathan, qui m'ont accompagné dans les moments les plus productifs de ma rédaction. Je leur souhaite bonne chance pour la suite du processus et j'espère bien qu'ils me pardonneront de m'être défilé aussi rapidement.

Enfin, pour l'ensemble de leur œuvre, merci à mes parents Huguette et Daniel, qui me fournirent un soutien constant tout au long de mes études et sans qui, à tous les points de vue, je n'en serais pas là où j'en suis aujourd'hui.

## Table des matières

AVANT-PROPOS.....	iii
RÉSUMÉ .....	xi
INTRODUCTION.....	1
Chapitre I	
THÉORIES SUR LE FÉDÉRALISME ET LE NIVEAU DE CENTRALISATION DES POUVOIRS À L'INTÉRIEUR DES ÉTAT .....	13
1.1 Fédération et fédéralisme .....	14
1.2 Une approche normative de la fédéralisation et de la décentralisation des Pouvoirs .....	18
1.3 Énumération des principales justifications normatives du fédéralisme et du niveau de centralisation des pouvoirs .....	21
1.3.1 Arguments en faveur de la fédéralisation et de la décentralisation des pouvoirs .....	21
1.3.2 Arguments critiquant la fédéralisation et la déconcentration des pouvoirs .....	25
1.4 Explications sur l'absence de consensus et implications sur l'étude des rapports centre-périphérie en Russie .....	26
Chapitre II	
Nature et évolution des relations fédérales en Russie sous la présidence de Boris Eltsine .....	28
2.1 Legs de la période soviétique sur le mode de division territoriale de la Fédération de Russie .....	29
2.2 Le traité de la Fédération de 1992 .....	31
2.3 Renversement du Parlement par Eltsine et Constitution de 1993 .....	33

2.4 Mise en place des élections pour les exécutifs régionaux .....	35
2.5 Asymétrie politique et ententes bilatérales dans la Fédération de Russie .....	40
2.6 Asymétrie légale et contrôle fédéral sur les régions .....	42
2.7 Asymétrie économique et fédéralisme fiscal .....	45
2.8 Caractérisation du lien fédéral sous la présidence de Boris Eltsine : un « féodalisme » asymétrique .....	50
2.9 Application des justifications théoriques du fédéralisme et de la décentralisation des pouvoirs sous la présidence de Boris Eltsine .....	52
2.9.1 Justifications liées aux différences ethniques et identitaires .....	53
2.9.2 Justifications liées aux libertés politiques et individuelles .....	54
2.9.3 Justifications liées à la défense de l'équité économique .....	58
2.10 Effet du caractère « féodal » du système fédéral russe sur la critique de ses fondements .....	60
<b>Chapitre III</b>	
Évolution politique et économique de l'oblast d'Oulyanovsk sous le gouverneur Iouri Goryatchev ( 1991-2000) .....	63
3.1 Données générales sur l'oblast d'Oulyanovsk .....	64
3.2 Portrait du gouverneur Iouri Goryatchev .....	67
3.3 Contexte de l'arrivée au pouvoir de Goryatchev et de son équipe au moment de la transition .....	70
3.4 Stratégie de transition économique de l'oblast d'Oulyanovsk : une « voie douce vers le marché » .....	72
3.5 Évolution politique de l'oblast sous le premier mandat comme gouverneur de Iouri Goryatchev ( 1991-1996 ) .....	77
3.6 Crise du « modèle d'Oulyanovsk » ( 1997-2000 ) .....	80
3.7 Évolution politique de l'oblast d'Oulyanovsk sous le deuxième mandat de Goryatchev : renforcement du « pluralisme » politique et contestation du régime .....	88
3.8 Traits généraux du régime du gouverneur Iouri Goryatchev .....	96
3.8.1 Liberté de presse et d'expression dans l'oblast d'Oulyanovsk .....	96

3.8.2 Nature informelle des rapports politiques et économiques .....	100
3.9 Évaluation de la nature du régime de l'oblast d'Oulyanovsk sous le gouverneur Iouri Goryatchev : autoritarisme mou et égalitarisme économique .....	103
<b>Chapitre IV</b>	
Les relations entre le gouvernement de l'oblast d'Oulyanovsk et le pouvoir fédéral sous le gouverneur Iouri Goryatchev (1991-2000) .....	106
4.1 Les positionnements politiques du gouvernement de l'oblast d'Oulyanovsk face aux autorités fédérales : dissidence économique et conformisme politique .....	107
4.2 La politique du gouvernement fédéral face à l'oblast d'Oulyanovsk : multipolarité décisionnelle et réalignements circonstanciels .....	109
4.3 La politique fiscale fédérale et les transferts budgétaires entre le centre et l'oblast d'Oulyanovsk : un cas de discrimination directe et indirecte .....	112
4.3.1 Investissements directs en provenance du centre : le pont sur la Volga et Aviastar, des cas de désengagement financier du centre .....	112
4.3.2 La politique fiscale fédérale et les transferts intergouvernementaux entre l'oblast d'Oulyanovsk et le centre fédéral : un cas de politique discriminatoire .....	116
4.3.3 Pressions des monopoles énergétiques : le renforcement de la discrimination envers l'oblast d'Oulyanovsk .....	121
4.4 Influence des institutions fédérales sur l'évolution politique de l'oblast d'Oulyanovsk .....	123
4.4.1 Le rôle des représentants présidentiels à l'intérieur de l'oblast d'Oulyanovsk : une illustration des contradictions du gouvernement fédéral .....	123
4.4.2 Rôle des autres institutions fédérales dans l'oblast d'Oulyanovsk ..	126
4.4.3 Influence du cadre institutionnel fédéral .....	128
4.5 Le compromis mis en place entre le pouvoir fédéral et les autorités régionales de l'oblast d'Oulyanovsk ( 1991-2000 ) : un exemple représentatif de rapports « féodaux » .....	130

4.7 Évaluation critique des relations entre l'oblast d'Oulyanovsk et le pouvoir fédéral durant les mandats comme gouverneur de Iouri	
Goryatchev .....	134
CONCLUSION .....	141
BIBLIOGRAPHIE .....	147

## Résumé

Ce mémoire vise à définir et éclaircir la nature du système fédéral mis en place en Russie au lendemain de la transition post-soviétique. La période à l'étude est celle correspondant aux mandats de Boris Eltsine en tant que président de la Fédération de Russie. L'analyse porte plus spécifiquement sur le cas des relations entre le pouvoir fédéral et une entité fédérée, l'oblast d'Oulyanovsk, alors que Iouri Goryatchev en était le gouverneur. Nous cherchons à démontrer que les rapports centre-périphérie institués ont été la résultante de la nature des gouvernements impliqués et de l'évolution de leurs rapports de force.

Le premier chapitre aborde les théories et thèses portant sur le fédéralisme et le niveau de centralisation des pouvoirs à l'intérieur d'un État. Dans un premier temps, nous y définissons ce qui doit être entendu par fédéralisme et fédération, en énumérant les conditions nécessaires pour confirmer la présence d'un État « authentiquement » fédéral. Pour caractériser les systèmes ne répondant pas à ces critères, on y fait une présentation de typologies alternatives. Le reste du chapitre est consacré aux arguments normatifs en faveur ou en défaveur du fédéralisme et de la décentralisation des pouvoirs. L'absence de consensus observée nous mène à formuler l'hypothèse que ce ne sont pas tant les structures qui importent plutôt que la capacité et la volonté des gouvernements impliqués à promouvoir les valeurs sous-jacentes à ces arguments normatifs, soit principalement les libertés politiques et l'équité socio-économique.

Le deuxième chapitre aborde de manière générale la nature et l'évolution du système fédéral russe sous la présidence de Eltsine. Les rapports centre-périphérie sont mis en parallèle avec la nature des gouvernements impliqués et l'évolution de leurs rapports de force respectifs. La description du type de relations intergouvernementales établies nous amène à privilégier le qualificatif de « féodal », tel qu'il a été défini par Elazar (Elazar, 1987), de préférence à celui de fédéral pour définir le type de rapport institué entre les régions et le pouvoir fédéral. Ce féodalisme est la conséquence et le reflet du manque de transparence des gouvernements impliqués. Il a tendu par ailleurs à accentuer la répression politique et l'inégalité socio-économique à l'intérieur de la Fédération de Russie.

La suite du mémoire aborde le cas particulier des relations entre le pouvoir fédéral et l'oblast d'Oulyanovsk alors que Iouri Goryatchev en était le gouverneur. Le troisième chapitre décrit l'évolution politique et économique de la région. On y explique les spécificités du « modèle » de transition graduelle d'Oulyanovsk et de l'« autoritarisme mou » de son régime politique. Il en ressort qu'en dépit de certaines entraves aux libertés politiques, la direction régionale de l'oblast a constitué un cas exceptionnel, dans le contexte russe, d'intégrité et de sincérité dans la défense des droits socio-économiques des populations représentées.

Le dernier chapitre analyse les relations entre le gouvernement de l'oblast d'Oulyanovsk et les autorités fédérales. Leurs relations furent principalement caractérisées par un non-interventionnisme réciproque en ce qui concerne les questions à proprement politiques. En raison du rapport de force existant et de l'incapacité du centre à asservir politiquement les régions, l'hostilité du centre face au « modèle » d'Oulyanovsk prit des formes principalement indirectes. Elle s'exerça notamment par l'entremise d'une politique fiscale discriminatoire envers la région. Les conclusions portant sur le cas des rapports d'Oulyanovsk avec le pouvoir fédéral concordent généralement avec celles portant sur l'ensemble du système fédéral russe. Les rapports « féodaux » mis en place ont principalement eu comme objectif la consolidation de l'autorité politique respective des dirigeants avant toute autre considération d'ordre éthique.

#### **Mots-clés**

**Fédéralisme-Russie-Transition-Oblast d'Oulyanovsk-Économie politique**

## **Introduction**

La transition vers un système fédéral dans la Russie post-soviétique a suscité nombre d'études et d'analyses en science politique. Le courant de pensée dominant a abordé le problème de cette fédéralisation dans l'optique d'une transition démocratique de la Russie. La mise en place d'une décentralisation politique « authentiquement » fédérale y était perçue comme une des priorités de la transition, au même titre que l'érection d'institutions démocratiques et que le passage à une économie de marché. Bien souvent, ces trois changements étaient, en fait, perçus comme intrinsèquement liés entre eux. L'analyse quant à la réussite de cette transition, selon les cas étudiés, a donné des résultats variés, mais la perception dominante consiste en un constat d'échec du fédéralisme russe par rapport à ses intentions déclarées de départ. L'observation de nombreuses lacunes a instillé le doute quant à l'inclusion de la Fédération de Russie parmi les États authentiquement fédéraux. Que ce soit le degré élevé d'asymétrie entre les régions à tous les niveaux, la persistance de l'autoritarisme politique ou encore le fossé entre les règles constitutionnelles écrites et la pratique politique réelle, nombreux ont été les motifs de remise en cause du caractère fédéral du système politique issu de la transition russe. Les études cherchant à définir le fédéralisme russe sont comparables, en fait, à celles portant sur la nature démocratique de l'État russe; elles sont ponctuées de « semi », « quasi » et autres correctifs péjoratifs.

Cela n'a d'ailleurs rien de surprenant étant donné le rapprochement théorique le plus souvent fait entre les concepts de démocratie et fédéralisme. La présence d'institutions formellement fédérales n'est pas une condition suffisante pour affirmer que les relations entre le centre et les régions puissent être qualifiées d'authentiquement fédérales. Les différents auteurs étudiant le fédéralisme lient, explicitement ou non, la présence d'un système réellement fédéral à celle d'un

État de droit et à l'acceptation, à tous les paliers gouvernementaux, des normes démocratiques contemporaines<sup>1</sup>.

Les études empiriques du cas russe depuis la dissolution de l'URSS, s'effectuant avec cette conception du fédéralisme et des régimes fédéraux, ont mis en évidence la présence de nombreuses irrégularités, tant formelles qu'informelles. Une grande partie du problème théorique dans ce contexte consistait à savoir si cet état de fait était un legs du passé soviétique<sup>2</sup> ou si, au contraire, il s'agissait de quelque chose d'intrinsèque à la nature même du régime issu de la chute de l'URSS. L'ensemble des rapports centre-région entretenus dans la Russie post-soviétique n'a pu être inséré dans aucune typologie reconnue. Cela peut être attribué à la grande instabilité politique de la Fédération de Russie tout au long de sa première décennie d'existence, qui a amené une suite de modifications importantes concernant les rapports centre-périphérie. Selon les interprétations dominantes, à la fédéralisation amorcée sous Eltsine a succédé, sous Poutine, une recentralisation rapprochant, dans les faits, la Russie du statut d'État unitaire<sup>3</sup>. Cette interprétation fera l'objet d'une critique à l'intérieur de notre étude, où il sera démontré que le type de relations centre-périphérie mises en place aux lendemains de la dissolution de l'URSS s'est rapproché, dès le départ, davantage d'un type de « féodalisme », tel qu'il a été défini par Elazar, que d'un réel fédéralisme<sup>4</sup>. La description du caractère informel des liens centre-régions et de la nature des gouvernements impliqués servira à justifier une telle interprétation, illustrée notamment par l'exemple des relations entre l'oblast d'Oulyanovsk et le gouvernement fédéral.

---

<sup>1</sup> Voir notamment Croizat, Maurice. 1995. *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, 2<sup>e</sup> édition. Paris : Montchrestien, 158p.

<sup>2</sup> Et devait ainsi, normalement, se corriger de lui-même avec le temps.

<sup>3</sup> Petrov, Nikolai et Darrell Slider. 2005. «Putin and the regions». Chap. 12 in *Russia: past imperfect, future uncertain*, Herspring et al, p.237-260. Lanham, Boulder: Rowman and Littlefield publishers inc.

<sup>4</sup> Elazar, Daniel Judah. 1987. *Exploring federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 335p.

On cherchera donc à illustrer et à expliquer la nature et l'évolution du lien fédéral à l'intérieur de la Fédération de Russie. L'analyse portera plus spécifiquement sur les relations fédérales entretenues entre le gouvernement central et l'oblast d'Oulyanovsk durant les mandats, en tant que gouverneur, de Iouri Goryatchev. Celui-ci dirigea la région de la dissolution de l'URSS jusqu'aux élections régionales de décembre 2000. Au niveau fédéral, cette période correspond aux deux mandats présidentiels de Boris Eltsine et à la première année de celui de Vladimir Poutine. Le gouvernement régional de l'oblast, durant cette période, s'est largement opposé aux réformes économiques entamées par l'exécutif fédéral et tenta, autant que possible, de préserver le type de contrôle étatique sur la propriété et les acquis sociaux de la période soviétique. Ce positionnement du gouverneur Goryatchev le mit très souvent en conflit avec l'exécutif fédéral et le mena à privilégier, au niveau régional, une politique économique allant à l'encontre de celle promue par le centre. Néanmoins, l'ampleur du schisme fut toujours limitée et les deux niveaux de gouvernement parvinrent le plus souvent à établir des compromis. Les fondements objectifs et la nature de ceux-ci seront évalués et comparés à ceux observés pour l'ensemble de la Fédération russe.

Les différents auteurs ayant étudié l'impact du type de système fédéral sur l'évolution des régimes politiques en Russie ont le plus souvent abordé le thème de son effet sur la démocratisation russe. D'après Gel'man, qui a analysé dans une perspective comparée les différents régimes régionaux et le type d'ententes conclues entre les élites locales, la Russie des années 90 comprenait des systèmes politiques allant des régimes autoritaires jusqu'à des démocraties pluralistes<sup>5</sup>. D'autres auteurs sont parvenus à des résultats similaires en adoptant une approche principalement procédurale et institutionnelle de la démocratie, le niveau de compétition et la transparence des processus électoraux étant choisis comme

---

<sup>5</sup> Gel'man, Vladimir. 1999. «Regime transition, uncertainty and prospects for democratization: The politics of Russia's regions in a comparative perspective». *Europe-Asia Studies*, vol. 51, no 6, p.939-956.

principaux critères d'évaluation<sup>6</sup>. Cependant, les auteurs qui se sont intéressés davantage aux rapports entre les élites politiques et la population elle-même sont arrivés à des constats beaucoup plus sévères en ce qui concerne le niveau de démocratisation général de la Russie. Le faible niveau d'organisation de la société civile et des partis politiques ainsi que le fort niveau de méfiance réciproque entre les élites et la population auraient contribué à propager un phénomène général en Russie, où les processus institutionnellement démocratiques étaient davantage une façade qu'un reflet de la réalité<sup>7</sup>. Les très faibles niveaux de consolidation démocratique des régions et d'intégrité des élites politiques auraient fragilisé et rendu obsolètes les acquis formellement démocratiques de la transition.

Plusieurs auteurs ont cherché à expliquer le lien existant entre l'état de cette transition démocratique en Russie et le type de système fédéral instauré. Pour ceux ayant étudié la période eltsinienne, la relation entre fédéralisation et démocratisation semble avoir été inverse. Selon Cameron Ross, les demandes autonomistes face au centre ont le plus souvent été utilisées par les élites régionales en place pour se soustraire aux normes nationales et consolider leur mainmise sur leur région. C'est ce qui permet d'expliquer, notamment, pourquoi les systèmes politiques les plus autoritaires ont le plus souvent été rencontrés parmi les Républiques autonomes, celles-ci jouissant d'un statut privilégié parmi les membres de la Fédération de Russie<sup>8</sup>. Étudiant la teneur des traités bilatéraux signés entre le pouvoir fédéral et les régions, Matthew Crosston parvint à des conclusions similaires. Il a cherché à démontrer que ces ententes, dont une bonne partie des clauses n'étaient pas rendues publiques, promouvaient le non-

---

<sup>6</sup> Alexander, James, Andreï A. Degtyarev et Vladimir Gel'man. 2001. « Democracy challenged : The role of the Elites ». Chap.4 in *Fragmented Space in the Russian Federation*, Koehn et al., p. 157-211. Washnigton D.C.: Woodrow Wilson Center Press.

<sup>7</sup> Slider, Darrell. 1996. «Regional and Local politics». Chap.13 in *Developments in Russian politics*, White et al., p .251-268. London: Macmillan Press ltd.

<sup>8</sup> Ross, Cameron. 2002. *Federalism and democratization in Russia*. Manchester: Manchester University Press, 179p.

interventionnisme réciproque et favorisaient les tendances autoritaires à tous les niveaux de gouvernement<sup>9</sup>.

Si la poussée des régionalismes ne semble pas avoir favorisé l'émergence de la démocratie en Russie, cela ne veut pas dire que la recentralisation et la subordination des régions qui furent, par la suite, entreprises sous la présidence de Vladimir Poutine aient été bien accueillies par les théoriciens de la démocratisation, bien au contraire. Ce n'est pas tant le fait qu'il y ait eu une recentralisation qui a été condamné par les spécialistes du fédéralisme russe, mais bien les objectifs politiques qui furent poursuivis par l'entremise de celle-ci qui ont été dénoncés. L'intention rhétorique de restaurer la « dictature de la loi » par l'entremise des réformes fédérales poutiniennes semble, en fait, avoir davantage déguisé un renversement du rapport de force en faveur du pouvoir exécutif fédéral et renforcé les tendances autoritaires de celui-ci, sans toutefois avoir mené à une plus grande transparence et une réelle démocratisation des gouvernements régionaux<sup>10</sup>.

On peut donc remarquer une grande confusion théorique sur le lien existant entre la démocratisation et le niveau de centralisation et de répartition des pouvoirs en Russie. Cela peut être expliqué par le biais de départ des chercheurs, qui consistait à voir en la Russie un État qui *se devait* de devenir fédéral ( dans toute la signification de ce terme ) et d'adopter, à tous les niveaux gouvernementaux, des régimes politiques de type démocratie capitaliste pluraliste. Cette approche tend à considérer les concepts de fédéralisme et de démocratie comme simultanément normatif et descriptif. La critique des rapports centre-périphérie en Russie, dans cette étude, se référera quant à elle directement aux valeurs qui servent à légitimer habituellement le fédéralisme et la démocratie, soit principalement les notions de

---

<sup>9</sup> Crosston, Matthew. 2004. *Shadow Separatism: Implications for Democratic Consolidation*. Burlington: Post-Soviet Politics, Ashgate, 152p.

<sup>10</sup> Voir notamment Orttung, Robert. 2003. *The dynamics of russian politics: Putin's reform of federal-regional relations*. Lanham: Rowmand and Littlefield, 332p.

justice économique et de liberté politique. Cette approche, s'appuyant sur les justifications normatives du fédéralisme et de la centralisation/décentralisation des pouvoirs, devrait permettre de jeter un éclairage différent sur les rapports centre-périphérie en Russie. L'analyse ne cherchera pas uniquement à déterminer si le système instauré en Russie est fédéral et démocratique ou pas, ce qui a déjà largement été fait. On cherchera principalement à déterminer dans quelle mesure les justifications théoriques s'appliquent à l'évolution prise par les rapports centre-régions, quels sont les acteurs qui ont véritablement été privilégiés par l'évolution des rapports intergouvernementaux, en quoi les résultats observés peuvent être critiqués par l'entremise des notions de justice et de liberté. Cette approche devrait permettre de mettre en lumière des aspects du fédéralisme russe qui ont été délaissés en raison du biais transitologique habituellement utilisé ou de la prédilection, en science politique, pour des concepts plus faciles à instrumentaliser (capacité de l'État, stabilité, légitimité, etc.) aux dépens des notions éthiques.

Le mémoire consistera donc en une étude générale des rapports entre les paliers de gouvernements régionaux et fédéraux dans la Russie post-soviétique. Il a cependant été jugé souhaitable d'utiliser une étude de cas, celle de l'oblast d'Oulyanovsk, pour permettre une application plus approfondie, plus détaillée et plus cohérente du cadre d'analyse proposé. Plutôt que de se limiter à une analyse globale et comparée, la connaissance en profondeur d'une région spécifique et de ses relations avec le centre devrait permettre d'illustrer avec plus de détails et de précision la nature des liens entretenus entre le gouvernement fédéral et les régions en Russie. Néanmoins, il sera tout de même nécessaire d'analyser plus généralement les rapports centre-périphérie depuis la transition afin de bien différencier ce qui, dans les observations obtenues, apparaît spécifique à l'étude de cas et ce qui peut servir à une compréhension et une définition plus générale des rapports fédéraux dans la Russie post-soviétique. Pour des raisons de cohérence interne, cette étude se limitera principalement à la présidence d'Eltsine. Bien que Iouri Goryatchev ait encore été au pouvoir lors de la première année de

la présidence de Vladimir Poutine, année au cours de laquelle d'importantes réformes du système fédéral russe furent introduites, il a été jugé superflu de décrire trop en détail les modifications intervenues au niveau fédéral dans le cadre de ce mémoire. Le laps de temps écoulé entre la mise en place de ces réformes et les élections régionales de 2000 a été trop court pour réellement influencer la dynamique des relations entre l'oblast d'Oulyanovsk et le pouvoir fédéral.

Le cas de l'oblast d'Oulyanovsk sous Iouri Goryatchev servira donc ici d'illustration pour tester les principales conclusions générales tirées de l'analyse du système fédéral russe et pour caractériser la réalité des relations centre-périphérie dans la Fédération de Russie sous la présidence d'Eltsine. Par ailleurs, l'étude du cas de l'oblast d'Oulyanovsk présente un intérêt particulier par le fait que les fondements de son opposition au centre en font un spécimen assez particulier au sein de la Fédération de Russie. La large majorité des études de cas portant sur les problèmes dans les relations centre-périphérie en Russie ont concerné soit les régions réclamant le droit à une certaine autodétermination en raison de leur statut ethniquement défini, soit des régions relativement riches ou stratégiquement importantes cherchant à monnayer leur support, soit un mélange de ces phénomènes. Étant donné sa position objective au lendemain de la transition, rien ne pouvait laisser présager que l'oblast d'Oulyanovsk constituerait une exception relative en ce qui concerne l'acceptation de l'autorité centrale. Il s'agit en effet de ce qu'on appelle communément une région « ordinaire » dans le contexte russe. Son statut de simple oblast est le même que celui de la majorité des régions russes. L'oblast d'Oulyanovsk est situé au coeur de la Russie et ne jouit pas d'une position stratégique particulière, ses infrastructures et son potentiel économique sont relativement faibles et aurait dû en faire, en principe, un bénéficiaire net des transferts fédéraux. Bref, au premier abord, on aurait pu s'attendre à ce que ses relations avec le centre soient typiques de celles de la majorité des régions russes partageant les mêmes traits généraux. Néanmoins, tant par le discours que par une série de mesures économiques concrètes, la direction de l'oblast s'opposa avec véhémence à la « thérapie de choc » et à la politique

économique privilégiée par l'exécutif national sous Eltsine. Cette situation particulière a eu une influence sur les relations entre les deux niveaux de gouvernement et soulève une série de questions: Quelles sont les facteurs qui ont mené à l'exception oulyanovskienne? Quelles sont les causes de la relative tolérance des autorités fédérales envers le régime de Goryatchev? Comment celles-ci ont-elles cherché à contrer la politique économique menée par l'oblast? Quels étaient les fondements réels de leurs relations: quelle part y occupaient leurs différentes approches transitologiques? Sur quelles ressources internes et externes pouvaient compter les deux niveaux de gouvernements?

La réponse à ces questions devrait permettre de comprendre la nature et l'évolution des relations entre le centre et l'oblast d'Oulyanovsk et de circonscrire le rôle du caractère subversif du modèle économique promu par l'exécutif régional sur ses relations avec l'État russe. On tentera de cerner le rôle de la nature des régimes impliqués sur les orientations qu'ont prises les relations intergouvernementales entre l'oblast d'Oulyanovsk et le pouvoir fédéral sous Goryatchev. Les résultats obtenus feront l'objet d'une critique et seront comparés avec ceux tirés de l'étude générale du lien fédéral dans la Russie post-soviétique. Cela permettra de faire ressortir dans quelle mesure l'étude du cas d'Oulyanovsk permet de valider ou d'infirmer les interprétations générales effectuées sur le système fédéral russe dans le cadre de ce mémoire.

Les sources utilisées dans les deux chapitres traitant du cas d'Oulyanovsk diffèrent substantiellement de celles utilisées pour la rédaction du reste du mémoire. Les rares articles scientifiques écrits sur la situation politique et économique de l'oblast d'Oulyanovsk ont été, évidemment, retenus et analysés. Le matériel de recherche de base sera néanmoins constitué principalement d'articles de journaux, de données statistiques, de témoignages personnels écrits et de documents officiels émanant d'institutions politiques.

Étant donné les complications rencontrées sur le terrain pour avoir un accès direct à ce type de matériel, la familiarisation avec celui-ci s'est principalement faite par l'entremise des tomes 2 et 3 de l'Anthologie de la vie d'Oulyanovsk (*Antologia jizni*), compilation effectuée par le journaliste Guennadi Demochkine, correspondant à Oulyanovsk pour la chaîne nationale Radio-Russie. Celui-ci a rassemblé une grande quantité de matériel original abordant la vie politique et sociale de l'oblast d'Oulyanovsk. La période couverte par les deux tomes va de janvier 1991 à décembre 2000, ce qui couvre entièrement la période ici à l'étude et constitue plus de 1100 pages de matériel. Demochkine, sur le spectre politique, s'identifie aux « démocrates »<sup>11</sup> qui se sont souvent opposés politiquement au gouverneur Goryatchev. Cela a affecté en partie la compilation de l'anthologie, dans laquelle les articles des journaux d'opposition (*Simbirski Kourrier* notamment) et les déclarations des opposants au régime politique de l'oblast occupent une place très importante. En dépit de ce biais partiel, l'*Antologia Jizni* s'est révélé un outil de travail très précieux ; des articles de journaux des quotidiens de toutes les tendances politiques y étant compilés, ainsi que des témoignages de personnalités d'horizons politiques très différents.

Cette pluralité des informations n'est pas, par contre, synonyme d'objectivité. Si les positions défendues par les différentes sources diffèrent souvent, elles ont en commun de partager, la plupart du temps, un très faible niveau d'impartialité. Plusieurs des informations présentes ont dû être abordées avec beaucoup de prudence étant donné les biais et intérêts souvent évidents de ceux qui s'en faisaient les porte-parole. Il a parfois été difficile de faire la part des choses dans le traitement des informations émises par les personnalités politiques impliquées

---

<sup>11</sup> Les guillemets qui seront apposés au terme « démocrate » dans ce texte s'expliquent par la nature problématique associée à ce terme dans le contexte de la transition russe. Le terme « démocrate » couvre en fait un spectre d'individus assez large, allant des intellectuels occidentalistes aux spéculateurs financiers cherchant à profiter de la transition, en passant par tout amalgame étrange entre ces deux extrémités. Le point commun entre ces « démocrates » est leur dénonciation du passé soviétique et la défense de la nécessité d'établir une « économie de marché », peu importe si les moyens utilisés pour y parvenir puissent eux-mêmes être qualifiés, selon notre conception, de démocratiques.

et par les médias, notamment dans les périodes troubles<sup>12</sup>. Lorsque c'était possible, nous avons cherché à obtenir confirmation des informations sur les opinions et faits affirmés dans ces sources, notamment au cours d'entretiens avec des spécialistes locaux. La concordance des faits par rapport à certains témoignages n'a pu être établie avec pleine assurance et l'interprétation des documents utilisés s'est donc faite en bonne partie de manière intuitive, se guidant, pour orienter notre jugement, sur une expérience de neuf mois sur le terrain et sur notre connaissance théorique plus large du système politique russe. Tout élément apparaissant trop suspect a été enlevé de l'analyse. L'analyse s'est faite à partir du matériel empirique dont la validité ne semblait pas significativement remise en cause par le biais de son origine, et dans les cas où des informations sont apparues de nature plus ou moins douteuses, des indications ont été données à ce sujet. Cela ne devrait pas, dans tous les cas, altérer de façon substantielle les principales conclusions de l'analyse de l'oblast d'Oulyanovsk et de ses rapports avec le centre.

Cette étude est divisée en quatre chapitres. Le premier portera sur les théories du fédéralisme. Il s'agira dans un premier temps de présenter les typologies existantes sur les types de rapport centre-périphérie. Étant donné que la Russie se définit comme une fédération, une attention particulière sera portée sur les conditions identifiées par les théoriciens pour définir ce que sont le fédéralisme et les fédérations et présenter les typologies alternatives existantes pour définir un régime qui n'apparaît pas authentiquement fédéral. Cela permettra ultérieurement d'étiqueter et de caractériser la nature réelle et l'évolution du lien centre-périphérie en Russie sous Eltsine. Dans un deuxième temps sera effectuée une revue critique des principales théories normatives existant sur le fédéralisme et le niveau de concentration du pouvoir à l'intérieur des États, c'est-à-dire les théories qui tentent de justifier, en se fondant sur des jugements de valeur, la concentration ou la déconcentration des pouvoirs à l'intérieur des États. Les constats tirés de

---

<sup>12</sup> Les périodes électorales notamment.

cette analyse fourniront le cadre d'analyse des chapitres suivants. Il sera ainsi possible de jeter un éclairage sur la nature du lien fédéral en Russie, et, par extension, sur celle des régimes politiques impliqués, tant au niveau fédéral que régional.

Le deuxième chapitre traitera de la nature et de l'évolution du système fédéral russe sous la présidence d'Eltsine. On y fera la description et la critique des principales réformes entreprises et de leurs impacts sur la nature des gouvernements impliqués, ainsi que sur ce qu'elles révèlent à propos de ces mêmes gouvernements. Ce chapitre devrait permettre de tirer des conclusions générales sur l'évolution et la définition des rapports centre-périphérie dans la Fédération de Russie depuis la chute de l'URSS et de formuler les principales attentes théoriques sur la caractérisation des rapports entre le pouvoir fédéral et une région définie, celle de l'oblast d'Oulyanovsk.

La dernière partie du mémoire confrontera les observations générales faites sur les rapports centre-périphérie en Russie à ceux établis plus spécialement entre le gouvernement fédéral et l'oblast d'Oulyanovsk alors que Iouri Goryatchev en était le gouverneur. Le troisième chapitre décrira l'évolution interne de l'oblast pendant cette période. L'accent sera mis sur les particularités du système économique et politique mis en place. Les facteurs qui influencèrent l'évolution de l'oblast seront analysés. Le rôle direct des institutions fédérales dans le déroulement de la vie politique de la région sera dégagé. Cette étude empirique devrait permettre de cerner les traits et objectifs fondamentaux du régime mis en place à l'intérieur de l'oblast d'Oulyanovsk, ce qui servira ultérieurement à expliquer le positionnement de l'oblast dans ses rapports avec le centre.

Enfin, le dernier chapitre traitera plus spécifiquement des relations mises en place entre les autorités fédérales et le pouvoir exécutif de l'oblast d'Oulyanovsk. Une analyse critique sera faite sur les positionnements des deux niveaux de gouvernement l'un par rapport à l'autre et sur la nature des compromis, formels et

informels, établis entre eux. On cherchera à discerner ce que ces relations dévoilent sur les buts réels des différents paliers gouvernementaux et sur la nature de leurs régimes politiques respectifs. Cela permettra d'éclaircir la nature des rapports centre-région en Russie et de comparer les résultats obtenus par l'étude du cas d'Oulyanovsk avec ceux avancés par l'étude plus générale du lien fédéral dans la Russie post-soviétique.

## CHAPITRE I

### THÉORIES SUR LE FÉDÉRALISME ET LE NIVEAU DE CENTRALISATION DES POUVOIRS À L'INTÉRIEUR DES ÉTATS

Dans ce premier chapitre seront abordées les théories pertinentes portant sur le fédéralisme et le niveau de centralisation des pouvoirs dans les États. Nous définirons dans un premier temps ce qui caractérise, au niveau théorique, une fédération et effectuerons les distinctions devant être faites entre système politique fédéral, fédération et fédéralisme. Dans la mesure où un système politique spécifique ne répond pas aux conditions requises pour être défini comme « authentiquement » fédéral, nous verrons quelles typologies alternatives peuvent être utilisées pour comprendre sa nature et son fonctionnement. Cela permettra ultérieurement de situer d'un point de vue théorique le type de relations centre-périphérie mises en place dans la Russie post-soviétique. Dans un deuxième temps, on dressera l'éventail des thèses qui ont été élaborées soit pour justifier le fédéralisme et la fédéralisation d'un État, soit au contraire pour y poser des limites. Nous verrons que l'absence de consensus est liée à la diversité des objectifs réels pouvant être poursuivis par les différents paliers de gouvernements

par l'entremise d'une centralisation ou d'une décentralisation des pouvoirs ; que ce sont les jugements de valeur portés sur ces objectifs et sur ce qu'ils reflètent quant à la nature des gouvernements impliqués qui permettent éventuellement de justifier une décentralisation ou une recentralisation des pouvoirs à l'intérieur d'une entité politique fédérée. L'analyse ultérieure du système fédéral russe et des relations spécifiques entre le pouvoir fédéral et les autorités régionales de l'oblast d'Oulyanovsk confrontera les résultats empiriques observés aux attentes théoriques qui émanent des théories explicitement normatives du fédéralisme et des phénomènes de centralisation/décentralisation des pouvoirs à l'intérieur d'un État.

### **1.1 Fédération et fédéralisme**

Un des fondements ayant légitimé l'opposition au régime soviétique avait été le caractère factice de ses structures fédérales. En dépit des garanties formelles attribuées aux Républiques fédérées et de la plus ou moins grande autonomie dont elles jouissaient, l'absence de contrepoids effectif à l'autorité de l'appareil central du Parti communiste et la centralisation de la gestion économique ont fait en sorte que, dans les faits, l'URSS a principalement constitué un cas classique d'État unitaire, déguisé par des structures qui n'avaient de fédérales que le nom. C'est l'effritement de l'autorité de l'appareil central du Parti Communiste qui a mené à l'émergence des revendications de souveraineté des Républiques fédérées et, éventuellement, à leur indépendance. À l'intérieur d'une de ces Républiques fédérées, celle de Russie, ce phénomène s'est en partie dédoublé au niveau des Républiques autonomes, qui se mirent aussi à tenter de rendre réels les droits qu'elles possédaient sur papier. C'est ainsi que la période correspondant à la dissolution de l'URSS a été marquée par une amorce de fédéralisation de la Russie elle-même. La dynamique en cours à l'époque a continué de marquer les rapports centre-périphérie, et jusqu'à aujourd'hui, l'État russe continue de se définir en tant que fédération.

Pour bien évaluer le niveau de fédéralisation atteint par la Russie post-soviétique, il est nécessaire de bien spécifier ce qui est entendu par celle-ci. Il convient tout d'abord de faire la distinction entre système fédéral, fédération et fédéralisme. Selon Watts:

Federalism is a normative concept, an ideology which advocates multi-tiered government combining elements of shared-rule and regional self-rule. Federal political systems, on the other hand, are descriptive terms referring to a broad category of non-unitary states ranging from quasi-federations and federation, to confederacies (including federacies, associated statehood, condominium, leagues and joint functional authorities). Federation are thus but one species of the genus federal political system<sup>13</sup>.

Des critères spécifiques permettent de confirmer l'existence d'une fédération authentique. Watts en identifie trois. Premièrement, ni le gouvernement fédéral ni les diverses entités régionales ne doivent être subordonnés l'un à l'autre, i.e. chacun doit avoir des pouvoirs souverains garantis le plus souvent par une constitution et qui ne peuvent être modifiés unilatéralement par l'un ou l'autre des niveaux de gouvernement.

Deuxièmement, chacun des niveaux de gouvernement doit être en mesure de traiter directement avec ses citoyens en ce qui concerne ses pouvoirs législatifs, exécutifs et de taxation. Enfin, chacun des niveaux de gouvernement doit être directement élu par ses citoyens<sup>14</sup>.

Plusieurs conditions supplémentaires ont été identifiées par les spécialistes du fédéralisme pour authentifier la présence d'une fédération. D'après Ross, les cinq éléments suivants doivent être présents :

1) L'existence d'au moins deux paliers de gouvernement, entre lesquels sont répartis formellement et constitutionnellement les pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires, ainsi que le mode d'autonomie fiscale.

---

<sup>13</sup> Watts, Ronald. 1999. *Comparative Federal systems*. Kingston: Queen's University Press, Kingston, p.6.

<sup>14</sup> Ibid., p.7.

- 2) Une forme quelconque de pacte ou de contrat entre les composantes, habituellement une constitution écrite, qui n'est pas unilatéralement amendable et nécessitant pour être amendée le consentement d'une proportion significative des unités constituantes.
- 3) Des mécanismes pour coordonner la participation des entités fédérées dans les processus de décision au niveau fédéral. Cela implique habituellement la création d'un système législatif bicaméral dans lequel une chambre représente le peuple dans son ensemble et l'autre les entités qui composent la fédération.
- 4) Une forme d'arbitrage institutionnel, le plus souvent une Cour suprême ou une Cour constitutionnelle, pour régler les conflits entre les différents niveaux de gouvernement.
- 5) Des mécanismes pour faciliter la collaboration intergouvernementale dans les champs où les compétences gouvernementales sont partagées ou se recoupent<sup>15</sup>.

Que cela soit explicité ou non par les auteurs traitant de cette question, ces critères de validation sont en bonne partie liés à la présence d'un type spécifique de régime politique, soit la démocratie pluraliste capitaliste. La présence de plusieurs principes politiques externes à ces critères de validation est nécessaire à la justification de leur pertinence, autrement le cadre fédéral risque de ne d'avérer qu'une façade. Parmi ces principes politiques, citons le constitutionnalisme, l'état de droit, la séparation des pouvoirs et la démocratie représentative notamment<sup>16</sup>.

La présence d'institutions formellement fédérales n'est donc pas suffisante pour affirmer que les relations entre le centre et les régions se définissent comme authentiquement fédérales. D'après De Rougemont, le fédéralisme n'est pas tant une structure qu'« (...) un esprit, une attitude face aux autres et à la société, et une méthode, une approche de la réalité... »<sup>17</sup>.

Le fédéralisme, de par sa nature, constitue largement le pendant institutionnel du pluralisme. Il tend en effet, d'une part, à reconnaître la diversité des intérêts se confrontant dans l'arène politique, et, d'autre part, à affirmer que le bien commun

<sup>15</sup> Ross, Cameron. 2002. *Federalism and democratization in Russia*. Manchester: Manchester University Press, p.6.

<sup>16</sup> Croizat, Maurice. 1995. *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*. Paris : Montchrestien, p.19.

<sup>17</sup> De Rougemont, Denis (dir.). 1994. *Dictionnaire internationale du fédéralisme*. Bruxelles : Bruylant, p.72.

nécessite que les divergences soient transcendées par l'acceptation de règles permettant que les compromis ne soient pas la résultante d'un rapport de force, mais bien d'un rapport légal. Fédéralisme et pluralisme reposent sur le même postulat ontologique, celui que « la société est diverse comme l'est la nature et ( que ) toute tentative pour supprimer ou modifier cette situation est un acte contre nature »<sup>18</sup>.

Les divers auteurs cherchant à définir ce qui doit être entendu par fédéralisme font donc de l'absence de subordination, tant formelle qu'informelle, l'essence même d'un système fédéral. Elazar affirme à ce sujet qu'il est important de différencier la décentralisation existant dans les États unitaires et la non-centralisation des régimes authentiquement fédéraux. Le mode de décentralisation d'un État unitaire reste à la discrétion du centre et implique une hiérarchie, alors que dans les fédérations, l'autonomie régionale n'est pas simplement dévolue, elle est garantie<sup>19</sup>. Mais l'absence de hiérarchie, toujours selon Elazar, n'est pas suffisante, pour affirmer que l'on est en présence d'un système authentiquement fédéral. Pour Elazar, le fédéralisme, de par sa nature, « (...) *must be republican in the original sense of res publica- a public thing; a federal polity must belong to its public and not be the private possession of any person or segment of that public, and its governance therefore requires public participation* »<sup>20</sup>. C'est ce qui différencie, selon lui, le fédéralisme du « féodalisme », une autre forme de gouvernement basée sur des arrangements contractuels entre différents niveaux de gouvernement. À l'inverse des rapports authentiquement fédéraux, qui se doivent de reposer sur un cadre légal et transparent, les rapports « féodaux » seront donc caractérisés par l'informalité des processus de négociation et de décision. Ils risquent donc plus d'être la résultante des rapports de force que d'une application rigoureuse des législations existantes. L'atmosphère de secret caractérisant les rapports « féodaux » tend à contrer la participation des populations, celles-ci possédant peu d'informations et de leviers pour influencer sur le cours des processus

<sup>18</sup> Croizat, 1995, p.20.

<sup>19</sup> Elazar, 1987, p.102.

<sup>20</sup> Ibid., p.107.

de négociation et de prise de décision. Elles risquent donc d'être indifférentes aux négociations centre-périphérie elles-mêmes, laissant le champ ouvert à des intérêts particuliers et aux élites politiques pour agir sans restriction.

La définition d'un système politique authentiquement fédéral implique donc le respect réciproque d'un état de droit et de règles acceptées par les différentes entités constituantes, où aucune d'elles, en principe, ne peut imposer unilatéralement sa volonté. Dans le cas contraire, on devra chercher à définir ce système à l'aide d'autres concepts que ceux de fédéralisme et de fédération. Dans le cas où c'est le degré de centralisation des pouvoirs qui justifie cette remise en cause, il y a de fortes chances que ce soit le concept d'État unitaire qui soit le plus apte à rendre compte de la réalité politique. Si le problème n'est pas tant au niveau des structures qu'à celui de la transparence des processus de négociation et du rapport entre les gouvernants et les gouvernés, c'est probablement le concept de « féodalisme », tel qu'il a été défini par Elazar, qui sera le plus apte à caractériser la nature des relations entre le centre et les régions.

## **1.2. Une approche normative de la fédéralisation et de la décentralisation des pouvoirs**

La question de savoir si les rapports centre-périphérie mis en place aux lendemains de la dissolution de l'URSS pouvaient être définis comme authentiquement fédéraux a été largement controversée et demeure problématique. C'est pourquoi il convient de ne pas aborder le thème des relations centre-périphérie en ne se fondant que sur les théories portant sur le fédéralisme proprement dit, mais bien sur celles portant plus généralement sur les phénomènes de centralisation et décentralisation<sup>21</sup>. La critique des rapports centre-périphérie dans la Russie post-soviétique se fera à partir des justifications normatives du

---

<sup>21</sup> La fédéralisation étant ici perçue comme un mode spécifique de décentralisation des pouvoirs entre paliers gouvernementaux.

fédéralisme et du niveau de centralisation des pouvoirs. D'après Weinstock, on entend par justification normative du fédéralisme :

( ... ) tout argument qui tente de fonder la désirabilité d'un système fédéral sur les valeurs que ce système de gouvernement permet de réaliser, et sur sa contribution à la promotion du bien commun, par opposition à une justification purement instrumentale, qui ferait du choix d'un système fédéral le simple reflet du calcul des avantages respectifs des groupes concernés ainsi que leur rapport de force<sup>22</sup>.

D'après Karmis, cette approche se justifie par le fait que la mise en place d'un système fédéral ne doit pas être conçue comme une fin en soi ; que ce qui « fait la valeur de l'établissement ou du maintien d'institutions de type fédéral, c'est leur capacité à réaliser certains objectifs normatifs »<sup>23</sup>. La présence d'objectifs normatifs fait sans doute plus ou moins partie intégrante de toutes théories en science sociale, mais ce qui distingue les théories dites « normatives », c'est que cet aspect est explicite et au cœur même de l'argumentaire.

L'emploi d'une telle approche devrait permettre de jeter un regard nouveau sur la nature du fédéralisme dans la Russie post-soviétique. D'une part, la prédilection pour des concepts pouvant facilement être instrumentalisés (capacité de l'État, stabilité, légitimité, etc.) a fait en sorte de reléguer au second plan les notions éthiques dans la critique analytique des rapports entre le pouvoir fédéral et les régions dans la Russie post-soviétique. Ce positionnement « neutre » dans l'étude du système fédéral russe, s'il a permis une description détaillée de son fonctionnement, a tendu à l'évaluer en fonction de critères purement instrumentaux (efficacité, degré d'acceptation de l'autorité centrale ou régionale, etc.) sans chercher à se positionner quant à la nature même des régimes politiques impliqués et des objectifs réels qu'ils poursuivaient.

---

<sup>22</sup> Weinstock, Daniel. 2000. « Vers une théorie normative du fédéralisme ». *Cahier de l'ERES* (Montréal), no 007, UQAM, Bibliothèque nationale du Québec, p.4.

<sup>23</sup> Karmis, Dimitrios. 2006. « Les multiples voix de la tradition fédérale et la tourmente du fédéralisme canadien ». In *Le fédéralisme canadien. Fondements, traditions, institutions*, sous la dir. d'Alain-G Gagnon, Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, p.65.

D'autre part, les chercheurs ayant tenté de qualifier la nature du système fédéral russe l'ont fait le plus souvent en partant du postulat, que cela soit explicite ou pas, que la Russie *se devait* de devenir une démocratie libérale pluraliste et ont tenté de dégager le rôle du système fédéral mis en place sur cette conception de la démocratisation russe. Compte tenu de l'approche dominante liant étroitement démocratisation et fédéralisation, les études portant sur le fédéralisme russe ont eu tendance à considérer les concepts de démocratie et de fédéralisme comme étant à la fois normatifs (comme se justifiant de par leur simple énonciation) et descriptifs. La critique de la transition russe a souvent consisté principalement à déterminer dans quelle mesure le système politique mis en place pouvait être qualifié d'authentiquement démocratique et fédéral, sans faire référence directement aux valeurs légitimant la présence d'institutions démocratiques et fédérales. La critique des rapports centre-périphérie en Russie, dans le cadre de ce travail, se référera quant à elle directement aux valeurs qui servent à légitimer habituellement le fédéralisme et la démocratie, soit principalement, les notions de justice socio-économique et de liberté politique. Cette approche, s'appuyant sur les justifications normatives avancées pour défendre la fédéralisation et la décentralisation d'un État, devrait permettre de jeter un éclairage différent sur les rapports centre-périphérie en Russie. On cherchera principalement à déterminer dans quelle mesure les arguments qui ont justifié l'évolution prise par les rapports centre-régions rendent compte de la réalité ; quels objectifs étaient réellement poursuivis et ont été atteints par les différents niveaux de gouvernement au cours de l'évolution des rapports intergouvernementaux,. Ceci étant dit, cette approche ne se pose pas en franche opposition à l'approche transitologique dominante, mais davantage en tant que complément de celle-ci. En fait, les éléments fondamentaux de la critique devraient être tirés en bonne partie des mêmes observations. La différence consistera à essayer de montrer dans quelle mesure les faits empiriques observés sont validés par les différentes justifications normatives du fédéralisme et du niveau de concentration des pouvoirs plutôt que de simplement déterminer en quoi ils confirment ou non la présence d'un régime politique authentiquement

démocratique et fédéral. Il sera ainsi possible de mettre en lumière des aspects du système fédéral russe qui ont été délaissés jusqu'ici.

### **1.3 Énumération des principales justifications normatives du fédéralisme et du niveau de centralisation des pouvoirs**

On dressera ici l'éventail des théories permettant de justifier, par leurs impacts sur le bien commun, la fédéralisation et/ou les processus de décentralisation politique d'un État. Les arguments justifiant la fédéralisation et la décentralisation/déconcentration des pouvoirs sont les plus répandus dans le monde contemporain. Néanmoins, plusieurs arguments ont été relevés critiquant le fédéralisme et la décentralisation des pouvoirs ou, à tout le moins, cherchant à relativiser les vertus de ces phénomènes.

#### **1.3.1 Arguments en faveur de la fédéralisation et de la décentralisation des pouvoirs**

Plus conformes avec la pensée libérale pluraliste, les arguments normatifs en faveur de la présence d'un système fédéral et/ou d'une décentralisation des pouvoirs sont habituellement dominants parmi les auteurs traitant de ces phénomènes. Tiré de la tradition libérale et ayant notamment été mis de l'avant par les Pères fondateurs de la Constitution américaine, un de ces arguments affirme que la décentralisation fédérale constitue une garantie pour la défense des libertés individuelles. En raison du risque inhérent associé aux tendances autoritaires de tout gouvernement, la multiplication des paliers gouvernementaux et les contrepoids ainsi créés sont considérés comme favorables à la défense et la sauvegarde des libertés individuelles. Le compromis fédéral permettrait aussi, selon les auteurs de *The Federalist* ( Le Fédéraliste ) de limiter les risques d'oppression de la majorité contre les minorités et les individus, faisant en sorte

que la nation soit « divisée en un si grand nombre de parties, d'intérêts et de classes de citoyens, que les droits des individus ou de la minorité seront peu menacés par les combinaisons intéressées de la majorité »<sup>24</sup>.

Un autre argument, que l'on trouve présent notamment chez Tocqueville, est celui dit de la citoyenneté et qui consiste dans l'affirmation que la multiplication des paliers gouvernementaux « augmente le nombre de leviers politiques à la portée des citoyens, et rend donc plus probable le développement d'une citoyenneté active, d'autant plus que les leviers politiques créés par le réaménagement fédéral seront plus proches du citoyen que ceux que met à sa disposition le gouvernement central »<sup>25</sup>.

Un autre argument traditionnel relevé par Weinstock est celui dit de la démocratie. Selon ce dernier :

(...) la création de niveaux gouvernementaux ayant souveraineté sur un certain nombre de questions, mais recoupant un nombre moins important de citoyens que l'État central, multiplie les occasions qu'ont les citoyens de s'exprimer démocratiquement par le vote, augmente le poids de chaque vote, et favorise une participation démocratique éclairée et informée en ramenant certaines décisions politiques à une échelle peut-être cognitivement plus à la portée du citoyen moyen<sup>26</sup>.

Dans le cas plus spécifique des États multinationaux, la présence d'une forme de fédéralisme semble être une condition indispensable pour l'atteinte de certaines normes de justices, surtout lorsque ces divisions possèdent des assises territoriales relativement naturelles. Le premier, évoqué par Weinstock, concerne le droit à l'autodétermination des peuples, selon lequel :

(... ) des groupes inclus dans des espaces politiques plus larges, et dont les membres se conçoivent comme formant une communauté politique distincte puissent, en se constituant comme majorités à l'intérieur d'un territoire

<sup>24</sup> Hamilton, Alexander, John Jay et James Madison. 1988. *Le fédéraliste (The Federalist)*. Trad. de Gaston Jèze. Paris : Economica, p.433.

<sup>25</sup> Weinstock, 2000, p.6.

<sup>26</sup> Ibid.

délimité, prendre démocratiquement des décisions sur des questions qui concernent les intérêts des membres<sup>27</sup>.

Le second argument évoqué est celui dit de l'équité. Toujours d'après Weinstock :

L'équité fondamentale qui est au coeur de la justification normative de la démocratie a souvent été liée au fait qu'il n'existe pas au sein d'un espace politique organisé démocratiquement aucune minorité permanente... Mais les membres de communautés culturelles minoritaires qui identifient leurs intérêts de très près à leur statut de membre et à la viabilité de leur communauté constituent au moins potentiellement des minorités permanentes. Dans la mesure où l'équité qui sous-tend la démocratie ne tolère pas l'existence de telles minorités, il convient qu'ils puissent eux aussi faire ce que les membres de la majorité peuvent faire sans avoir besoin de mesures spéciales, c'est-à-dire de pouvoir, au moins sur certaines questions touchant de près à leurs intérêts de membres, constituer une majorité<sup>28</sup>.

Friedrich s'est intéressé à la question de savoir quelle forme d'État (unitaire ou fédéral) pouvait privilégier le développement d'une opposition pacifique. Sa position est que le fédéralisme aide au développement d'une telle opposition. Friedrich distingue deux principaux types de minorité risquant de se trouver en situation d'opposition: les minorités permanentes (religieuses, ethniques, etc.) et les minorités temporaires, ces dernières cherchant à éventuellement devenir une majorité. Il affirme que le fédéralisme est favorable au développement et à la défense des intérêts de ces deux types de minorités. D'une part, il offre plus facilement des opportunités pour des minorités dissidentes de faire connaître leurs vues aux autres citoyens et décideurs politiques, et de s'imposer ainsi comme une force politique crédible. De plus, il multiplie les opportunités pour les citoyens de participer à la vie politique et permet à chaque citoyen d'avoir un poids relatif plus important en ce qui concerne les votes et les orientations politiques; si une minorité nationale est majoritaire au niveau régional, il lui sera plus possible de défendre son identité et de choisir les options politiques qui lui sont favorables. Enfin, il favorise le consensus dans la discussion politique, en ce sens que les solutions élaborées devront plus nécessairement prendre en compte les points de vue des différentes minorités et risquent de réduire le ressentiment et la coercition

---

<sup>27</sup> Ibid., p.9

<sup>28</sup> Ibid., p.10

des minorités défaites. En ce qui concerne les minorités permanentes, le fédéralisme devrait avoir tendance à favoriser un découpage territorial où ces minorités auront la possibilité de former une majorité et de préserver leur identité. Pour ce qui est des minorités qui cherchent à devenir des majorités, le fédéralisme leur offre plus d'opportunités de faire connaître et d'appliquer leurs préférences sur un territoire limité et ainsi de se gagner progressivement une audience au niveau national<sup>29</sup>.

Un autre avantage attribué à la décentralisation politique, avancé notamment par l'école du Public Choice, serait sa capacité à renforcer la responsabilisation des élus politiques. En créant des unités électorales plus petites, la décentralisation des pouvoirs facilite la capacité des citoyens d'avoir un impact sur le processus décisionnel et de bien évaluer la performance des dirigeants locaux. De cette façon, les représentants locaux devraient théoriquement être tenus de prendre davantage en compte les demandes et les besoins locaux, d'une part parce que l'information circulera mieux, et d'autre part parce qu'une pression plus directe sera exercée sur eux<sup>30</sup>.

Enfin, une autre vertu attribuée au fédéralisme serait sa capacité à propager la notion de droit en tant que mode de résolution des conflits. Conception présente notamment dans la pensée de Kant, le fédéralisme devient le moyen « de créer un milieu juridique et, par conséquent, de développer un droit »<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Friedrich, Carl Joachim. 1968. «Federalism and Opposition». Chap.7 in *Trends of federalism in theory and practice*, p.58-69. New York: Praeger.

<sup>30</sup> Mitchneck, Ben, Steven Solnick and Kathryn Stoner-Weiss. 2001. «Federalization». Chap.3 in *Fragmented Space in the Russian Federation*, Koehn et al., p. 123-156. Washington D.C: Woodrow Wilson Center Press.

<sup>31</sup> Vedel, Georges. 2002. «La pensée politique et le fédéralisme (1) », *Commentaire*, no 97 (printemps), p.160.

### 1.3.2 Arguments critiquant la fédéralisation et la déconcentration des pouvoirs

Riker a été un des premiers auteurs à remettre en cause l'idée selon laquelle liberté, justice et fédéralisme devaient aller de pair. Il a soutenu au contraire, en se basant sur l'exemple américain, que les libertés collectives pouvaient être largement différentes des libertés individuelles. Le fédéralisme, tel qu'il avait été institué aux États-Unis, avait eu tendance à donner une niche pour les gouvernements locaux qui, au nom du droit des États, avaient exercé une tyrannie sur une minorité au niveau local et s'étaient opposés à la mise en oeuvre de mesures promouvant des normes de justice universelle défendues au niveau fédéral. Riker montre que les plus fervents défenseurs du droit des États ont traditionnellement été les États sudistes et que ce droit a été largement utilisé d'abord pour défendre l'esclavage, puis par la suite la ségrégation raciale. Le fédéralisme et l'absence de hiérarchisation des pouvoirs selon lui peuvent donc compliquer la défense des libertés individuelles dans la mesure où ils permettent à des minorités de ne pas implanter ce qui est souhaité et souhaitable au niveau national. En affirmant que le fédéralisme fait la promotion de la liberté, il faut donc déterminer la liberté de qui exactement sera ainsi promue, justice et liberté pouvant par ailleurs entrer en contradiction. Pour justifier sa méfiance envers les arguments traditionnels en faveur du fédéralisme, Riker argumente ainsi que plusieurs États unitaires (la France par exemple) ont réussi à maintenir un degré relativement élevé de liberté et de justice et qu'inversement, nombre d'États fédérés ont été caractérisés par diverses formes de tyrannie<sup>32</sup>.

Un autre argument remettant en cause les bienfaits d'une fédéralisation d'un État est celui dit de la solidarité. Selon celui-ci, la division territoriale risque de rendre difficile l'atteinte d'objectifs désirables au plan national du moment que certaines entités se sentent lésées. Cela concerne notamment les mesures de redistribution

---

<sup>32</sup> Riker, William Harrison. 1964. *Federalism, Origin, Operation, Significance*. Boston: Little Brown, 169p.

des richesses entre régions. Le fédéralisme, par sa logique horizontale plutôt que verticale, crée des opportunités pour certaines régions de bloquer des mesures qui pourraient être profitables pour l'ensemble de la population d'une nation. Il tend à favoriser l'égoïsme des populations régionales face à l'ensemble de la population nationale et à renforcer les inégalités socio-économiques<sup>33</sup>.

Dans le contexte international contemporain, où l'attention se porte principalement au niveau des gouvernements nationaux, la décentralisation fédérale pourrait enfin, selon certains auteurs, favoriser le maintien de régimes autoritaires au niveau local. Étudiant plus spécifiquement le cas russe, certains auteurs ont soutenu que la stabilité des régimes autoritaires dans les régions aurait été facilitée par le fait qu'en raison de leur autonomie face au gouvernement fédéral, elles étaient peu sensibles aux pressions internationales qui s'exerçaient au niveau du gouvernement national et que la nature de leurs régimes ne leur valait pas de réprimandes et de pressions directes<sup>34</sup>.

#### **1.4 Explications sur l'absence de consensus et implications sur l'étude des rapports centre-périphérie en Russie**

L'idée que la décentralisation d'un État -ou sa fédéralisation- soit plus favorable à l'atteinte de normes de liberté et de justice demeure plus largement répandue que son pendant négatif dans la plupart des théories générales portant sur ce thème. Néanmoins, on a vu qu'appliquer à des cas précis, notamment ceux où la présence d'un état de droit est précaire, ces thèses se sont souvent vues critiquées, voire même infirmées. Il convient donc d'éviter tout a priori en ce qui concerne l'étude normative des effets liés aux phénomènes de centralisation et de décentralisation ou de fédéralisation/défédéralisation.

<sup>33</sup> Weinstock, 2000, p.8

<sup>34</sup> Alexander, James, Andreï A. Degtyarev et Vladimir Gel'man. 2001. «Democracy challenged ; The role of the Elites» Chap.4 in *Fragmented Space in the Russian Federation*, Koehn et al., p.157-211. Washnigton D.C: Woodrow Wilson Center Press.

Il semble, à la lumière des théories étudiées, que la nature du changement introduit par des réformes centre-périphérie dépend en grande partie de la nature même des gouvernements régionaux et centraux impliqués, ainsi que des objectifs politiques réels qu'ils poursuivent par l'entremise de ces réformes. Avant de porter un jugement sur les effets d'un phénomène de centralisation ou de décentralisation, il convient donc d'analyser les objectifs réels poursuivis par les forces politiques qui privilégient ou s'opposent à de tels changements. Inversement, les effets anticipés par une modification de la nature du lien centre-périphérie devraient permettre d'éclaircir la nature et les buts des forces politiques qui défendent ou s'opposent aux réformes proposées.

L'étude envisagée des rapports centre-périphérie en Russie, notamment entre l'oblast d'Oulyanovsk et le pouvoir fédéral, se devra donc de définir la nature et les orientations fondamentales des régimes politiques impliqués. On cherchera à expliquer la nature des relations engagées entre le pouvoir fédéral et les entités fédérées par l'analyse des régimes politiques impliqués. La nature et l'évolution des rapports entre le pouvoir fédéral et les entités fédérées seront confrontées aux résultats attendus d'après les justifications normatives énumérées dans ce chapitre. Le degré d'application de ces thèses devrait permettre de jeter un éclairage sur la nature des rapports centre-périphérie mis en place et, dans une large mesure, sur celle des régimes politiques impliqués.

## CHAPITRE II

### NATURE ET ÉVOLUTION DES RELATIONS FÉDÉRALES EN RUSSIE SOUS LA PRÉSIDENTENCE DE BORIS ELTSINE

À l'intérieur de ce chapitre seront décrites et analysées les évolutions dans les relations entre le pouvoir fédéral et les régions en Russie sous la présidence de Boris Eltsine. Le contexte dans lequel ces relations se sont mises en place, au lendemain de l'effondrement du Parti Communiste et de l'URSS, a fortement influencé le cadre formel de division territoriale de la Russie et les développements subséquents. Nous verrons dans quelle mesure les principales modifications du lien fédéral ont été, par la suite, la résultante de l'évolution du rapport de forces entre le pouvoir fédéral et les entités régionales. Ayant décrit en détail l'évolution des relations centre-périphérie sous la présidence de Boris Eltsine, nous tenterons de situer d'un point de vue théorique la nature du système fédéral introduit en s'appuyant sur la terminologie existante pour classer et différencier les différents régimes politiques se définissant formellement comme fédéraux. Nous compléterons cette analyse en critiquant le type de système fédéral mis en place par l'évaluation de ses fondements réels et des objectifs qui ont été poursuivis par l'entremise des négociations et ententes entre les différents paliers de gouvernement. Les résultats observés seront comparés avec ceux

attendus par les différentes thèses justifiant les phénomènes de fédéralisation et de décentralisations des pouvoirs à l'intérieur d'un État.

### **2.1 Legs de la période soviétique sur le mode de division territoriale de la Fédération de Russie**

Il convient tout d'abord d'analyser la forme du régime fédéral apparu en Russie à la chute de l'URSS. L'URSS se définissait, formellement, comme une Fédération de Républiques fédérées unies par leur volonté réciproque et qui possédaient, en principe, le droit de faire sécession. Dans les faits, aussi longtemps que l'appareil central du Parti Communiste parvint à demeurer l'instance décisionnelle suprême, ce statut formel demeura largement décoratif et le fonctionnement interne de l'URSS la rapprochait davantage d'un État unitaire plutôt que d'une fédération. La République fédérée de Russie se caractérisait par la présence en son sein de Républiques autonomes, jouissant formellement d'un degré d'autonomie plus élevé que celui des simples entités territoriales; elle constituait, en quelque sorte, formellement, une fédération à l'intérieur d'une autre fédération. Le statut de ces Républiques autonomes demeurait moins élevé que celui des Républiques fédérées ; elles ne disposaient pas, entre autre, du droit de faire sécession, mais elles possédaient leurs propres constitutions et structures étatiques. Comme dans le cas des Républiques d'Union, la création des Républiques autonomes obéissait officiellement à la volonté de promouvoir et défendre les identités nationales minoritaires. Néanmoins, la division territoriale effectuée comportait nombre d'inexactitudes et de contradictions. À titre d'exemple, les Bouriates étaient divisés sur trois entités territoriales non contiguës. Au Bachkortostan, la population bachkire était minoritaire face aux populations tatares et russes. En fait, au moment de l'apparition de la Fédération de Russie en tant qu'État

indépendant, la nationalité titulaire était majoritaire sur son territoire attiré que dans une faible minorité des 21 Républiques autonomes<sup>35</sup>.

Les Républiques autonomes jouissaient sous la période soviétique, en réalité, d'un traitement peu différent de celui des simples entités territoriales aussi longtemps que les autorités centrales parvinrent à agir comme agent niveleur. Dans la République fédérée de Russie, comme dans l'ensemble de l'URSS, c'est la crise au sein de l'appareil du Parti communiste qui va inciter les entités fédérées à exploiter les droits qu'elles possédaient sur papier<sup>36</sup>. Plusieurs des Républiques autonomes imitèrent les Républiques d'Union dans leur revendication d'un plus grand degré d'autonomie pendant la perestroïka. Au cours de l'année 1990, la presque totalité d'entre elles déclarèrent leur souveraineté, affirmèrent la primauté de leurs lois sur celles de la RSFSR (République socialiste fédérative soviétique de Russie) et se renommèrent tout simplement République. Dans le combat politique engagé entre Eltsine et Gorbatchev, ces Républiques autonomes, le Tatarstan en tête, cherchèrent à profiter de la surenchère engagée par les deux parties pour s'assurer de leurs appuis. Alors qu'Eltsine encouragea les Républiques autonomes à prendre autant d'autonomie qu'elles pouvaient en absorber, Gorbatchev les invita en tant que membres participants à la table des négociations lors des pourparlers qui eurent lieu à Novo-Ogarevo, en juillet 1991, sur la redéfinition des liens centre-périphérie en URSS. Durant les négociations, Gorbatchev lança même l'idée qu'elles pourraient obtenir le même statut que les Républiques fédérées<sup>37</sup>. Les Républiques autonomes devaient adhérer à l'entente conclue à la fois en tant que composantes de l'URSS et de la République fédérée de Russie. Leur subordination à cette dernière demeurait donc problématique. Le

<sup>35</sup> Il s'agit de la Tchétchénie, de l'Ingouchie, de la Tchouvachie, de l'Ossétie du Nord et de la République de Touva. Voir Nicholson, Martin. 1999. *Towards a Russia of the regions*. Oxford: Oxford University Press, Adelphi papers, p.16.

<sup>36</sup> Nicholson, Martin. 2003. «Characterising centre-periphery relations in the Yeltsin era». In *Russian regions and regionalism : Strength through weakness*, sous la direction de Herd et Aldis, New York: Routledge Curzon, Taylor and Francis Group, p.5.

<sup>37</sup> Filippov, Mikhaïl et Olga Shvetsova. 1999. «Asymmetric bilateral bargaining in the new Russian Federation : A path dependence explanation», *Communist and Post-Communist Studies*, vol.32, p.70.

nouveau traité d'Union ne fut jamais ratifié en raison du putsch contre Gorbatchev qui eut lieu deux jours avant la signature envisagée. Néanmoins, les concessions accordées devaient fortement influencer la nature des relations centre-périphérie en Russie à la suite de l'effondrement de l'URSS, 16 des 21 Républiques autonomes présentes sur le territoire de la Russie ayant affirmé leur souveraineté face à la République fédérée de Russie<sup>38</sup>.

## 2.2 Le traité de la Fédération de 1992

Le problème de la consolidation des liens centre-région se posa donc dès l'apparition de la Fédération de Russie en tant qu'État indépendant. Les Républiques autonomes manifestèrent de la réticence à rendre ce qui leur avait été concédé lors des négociations sur le nouveau traité d'Union. De nouvelles négociations entre le centre et les régions eurent lieu et aboutirent à la signature, le 31 mars 1992, du traité de la Fédération, qui devait servir de base aux nouvelles relations centre-périphérie et qui fut signé par toutes les entités territoriales régionales comprises dans l'ex-République fédérée de Russie, à l'exception de la Tchétchénie et du Tatarstan<sup>39</sup>. Le nouveau traité fut en fait une suite de traités qui se succédèrent selon le type d'entité territoriale impliquée. L'asymétrie formelle ayant existé sous la période soviétique fut ainsi prolongée, continuant de diviser les différentes régions en trois principaux groupes jouissant de degrés d'autonomie différents. Il y avait d'abord les Républiques autonomes, dont l'existence se fondait par la présence sur leur territoire d'une importante minorité ethnique au niveau national. Ces dernières jouissaient du plus haut degré d'autonomie. Il y avait ensuite les 49 oblasts et 6 kraïs, qui constituent les unités territoriales de base de la Fédération de Russie et qui comprennent la très grande

---

<sup>38</sup> Ibid., p. 70.

<sup>39</sup> Le Tatarstan jugeait le traité trop contraignant, mais n'a jamais fermé la porte aux négociations, alors que la Tchétchénie revendiquait une indépendance totale, voir Jackson, Louise. 2002. «Constructing Federal Democracy in Russia: Debates over structures of power in the Regions». *Regional and Federal studies*, vol 12/1, p.97.

majorité de la population russe<sup>40</sup> La dernière catégorie comprend les 10 districts autonomes et l'oblast autonome juif du Birobidjan, dont l'existence se fonde par la présence sur leur territoire d'une minorité ethnique<sup>41</sup>. Ces districts autonomes sont tous associés, et plus ou moins subordonnés, à un oblast ou à un kraï.

Le Traité de la Fédération est apparu comme une solution d'urgence pour assurer la survie du nouvel État russe. Malgré sa reconnaissance par ses diverses entités territoriales, beaucoup de questions en ce qui concerne les relations fédérales restèrent en suspens. Il était, en fait, interprété fort différemment par le centre et les régions. Pour le gouvernement fédéral, il s'agissait du premier pas vers la redéfinition des rapports centre-périphérie. Le traité était perçu davantage comme une étape dans ce processus que comme une fin<sup>42</sup>. Les régions « ordinaires »<sup>43</sup>, quant à elles, étaient mécontentes de l'asymétrie perpétuée par le nouvel arrangement fédéral parce qu'elles étaient défavorisées en ce qui concerne l'autonomie politique et financière comparativement aux Républiques autonomes. Ce traité renforça la perception chez plusieurs que « *twenty-three millions Russian subjects ( those living in the republics ) will live in a federation, and 124 million ( those living in oblasts and kraï ) will live in a unitary state* »<sup>44</sup>. Les plus fortes de ces régions ordinaires cherchèrent par la suite à s'assurer les mêmes avantages que les Républiques autonomes. Le gouverneur de l'oblast de Sverdlovsk, Edouard Rossel, déclara par exemple la création de la République de l'Oural, à la suite de quoi Eltsine le démit de ses fonctions<sup>45</sup>. Plusieurs Républiques autonomes, quant à elles, le jugeaient trop restreignant, deux d'entre elles, la Tchétchénie et le Tatarstan, ayant refusé de le signer et deux autres, Sakha et le

<sup>40</sup> En y incluant les villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg, qui jouissent d'un statut particulier, les entités qui ne sont pas ethniquement définies comprennent plus de 80% de la population, voir Stoner-Weiss, Kathryn. 1996. «Federalism and Regionalism». In *Developments in Russian politics*, White et al., London: Macmillan Press Ltd., p.237.

<sup>41</sup> Mais dans tous les cas, sauf celui de l'okrug autonome Aga-Bouriate, la population russe y constitue la majorité de la population. Voir Nicholson, 1999, p.79.

<sup>42</sup> Jackson, 2002, p.97.

<sup>43</sup> Expression générique servant à désigner les régions ne disposant pas d'un statut particulier ( oblasts et kraï ) et d'une situation économique ou géo-stratégique privilégiée.

<sup>44</sup> Ilya Glezer, cité dans Kathryn-Weiss, 1996, p.238.

<sup>45</sup> Il devait revenir comme gouverneur élu en 1995. Voir Nicholson, 2001, p.8.

Bachkortostan, réussissant à obtenir des clauses spéciales leur garantissant un meilleur contrôle sur leurs ressources. Le cas du Tatarstan ne devait se régler que deux ans plus tard, en février 1994, par l'entremise d'un traité d'association avec le gouvernement fédéral. Ce traité devait ouvrir la voie à plusieurs autres ententes bilatérales du même type entre le gouvernement fédéral et des régions spécifiques. On y reviendra plus loin.

### **2.3 Renversement du Parlement par Eltsine et Constitution de 1993**

Le traité de la Fédération fut signé dans un contexte où la présidence était en lutte ouverte contre le Soviet Suprême. Il perpétua les divisions territoriales ayant existé sous l'Union Soviétique car la situation politique ne favorisait pas la mise en place de modifications territoriales qui auraient pu apparaître plus rationnelles. L'idée proposée de diviser la Russie en 50 unités territoriales (et constituant un excellent exemple du type de système fédéral que Moscou privilégiait) se rapprochant des Länder allemands fut combattue par les dirigeants régionaux, ceux-ci y voyant une menace à leur contrôle sur leurs régions<sup>46</sup>. La lutte engagée au niveau national eut des conséquences sur les relations intergouvernementales. Les deux groupes s'opposant au niveau national cherchaient à se gagner l'appui des régions; Eltsine misait principalement sur les Républiques autonomes alors que ses adversaires parlementaires trouvaient principalement leurs appuis parmi les régions ordinaires et étaient largement supportés par les Soviets régionaux. Pour contrer l'influence des pouvoirs exécutifs régionaux le plus souvent nommés par l'exécutif national, le Soviet Suprême adopta une série de lois renforçant les pouvoirs des Soviets régionaux vis-à-vis des gouverneurs<sup>47</sup>.

Le renversement du parlement par Eltsine en octobre 1993 et la signature de la nouvelle constitution russe en décembre de la même année marquèrent un changement important dans la dynamique des relations centre-périphérie.

---

<sup>46</sup> Stoner-Weiss, 1996, p.235.

<sup>47</sup> Ross, Cameron. 2002. *Federalism and democratization in Russia*. Manchester: Manchester University Press, p.123.

L'exécutif national devint plus en mesure d'imposer ses choix étant donné l'affaiblissement momentané de l'opposition législative au niveau national. Cette victoire du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif se répercuta de façon symétrique dans les régions. Eltsine promulgua la dissolution des Soviets régionaux élus formés au cours de l'an 1990, ceux-ci s'étant dans une très grande mesure opposés à l'introduction des « réformes de marché » voulues par l'exécutif national. Les Soviets devaient être remplacés par des assemblées plus petites et plus faibles face au pouvoir exécutif des régions. La tenue des élections législatives devait se tenir pour l'ensemble des régions en 1995-1996, mais Eltsine, craignant un raz-de-marée en faveur des communistes, décala la tenue des élections dans 42 régions jusqu'en 1997, et même 1998 dans certains cas<sup>48</sup>. L'autorité des gouverneurs sur leurs régions se trouva largement renforcée par les mesures adoptées à la suite des événements d'octobre. Plusieurs régions réagirent en proclamant l'abolition du système présidentiel en faveur d'un système parlementaire<sup>49</sup> et pendant un certain temps réussirent à le maintenir, mais, à la suite d'un arrêt de la Cour Constitutionnelle fédérale affirmant que ces régions violaient le principe de séparation des pouvoirs inscrit dans la Constitution fédérale, elles furent forcées de se conformer au modèle dominant<sup>50</sup>.

La nouvelle constitution introduite en décembre 1993 marqua un pas important dans la volonté des autorités fédérales de renforcer le niveau de centralisation de l'État russe. L'article 71 de la constitution listait les compétences exclusives du gouvernement fédéral et l'article 72 celles qui devaient être partagées entre le pouvoir fédéral et les Sujets de la Fédération<sup>51</sup>. Aucune section de la constitution ne traite spécifiquement des pouvoirs et responsabilités devant être exclusivement sous compétence régionale<sup>52</sup>. Les régions n'obtinrent que les rares compétences

---

<sup>48</sup> Ibid, p.93.

<sup>49</sup> Il s'agit du kraï de l'Altaï et des oblasts de Chita, Tambov, Saratov et Kemerovo.

<sup>50</sup> Ross, 2002, p.125.

<sup>51</sup> Aucune clarification ne fut apportée, cependant, sur les mécanismes de coordination et de concertation devant être institués entre les paliers gouvernementaux.

<sup>52</sup> Stoner-Weiss, 1996, p.241.

résiduelles qui n'avaient pas été mentionnées dans la constitution. Tout en continuant d'accorder aux Républiques autonomes certains attributs étatiques, la nouvelle constitution russe affirmait dans un même temps que toutes les composantes de la Fédération étaient égales face au centre (article 5 de la constitution) et affirmait la primauté des lois fédérales sur celles des régions dans les domaines sous sa compétence ou sous compétence partagée<sup>53</sup>. En contrepartie, la Constitution octroyait une participation des régions au gouvernement fédéral par l'entremise de la chambre haute du parlement, le Conseil de la Fédération, dans lequel chacune des régions étaient représentée par deux membres, un représentant du pouvoir exécutif et un représentant des autorités législatives. La légitimité et l'acceptation de cette constitution par les régions posèrent cependant problème. Même si, selon les statistiques officielles, elle fut appuyée par 58,4% de la population nationale, elle fut rejetée par une majorité de votants dans 16 régions (dont 8 Républiques autonomes) et ne parvint pas à être ratifiée par les autorités locales dans 11 autres régions (dont 6 Républiques autonomes). Les doutes sur la légitimité de la constitution minèrent l'autorité du gouvernement fédéral sur les régions, notamment dans les régions qui l'avaient rejetée massivement, et justifèrent ultérieurement le refus des régions récalcitrantes à accepter la primauté de la législation fédérale<sup>54</sup>.

#### **2.4 Mise en place des élections pour les exécutifs régionaux**

Dès 1991, Eltsine s'était octroyé le droit de nommer les dirigeants des exécutifs régionaux. Leurs nominations devaient en principe être approuvées par les Soviets locaux, mais dans les faits, les gouverneurs furent souvent imposés sans consultation préalable. Eltsine promit en 1991 que cet état de fait était temporaire et que ces gouverneurs devraient éventuellement être élus, mais cette promesse fit long feu, Eltsine craignant que le résultat de ces élections fasse en sorte que les

---

<sup>53</sup> Ce qui dans les faits peut être interprété comme lui donnant le pouvoir ultime de législation pour toutes les compétences listées dans la Constitution.

<sup>54</sup> Ross, 2002, p.31.

opposants à ses réformes ne réussissent à se faire élire en bloc<sup>55</sup>. Dans plusieurs cas, anticipant la tenue d'élections et entretenant des relations privilégiées davantage avec les élites régionales plutôt que nationales, la loyauté des gouverneurs se déplaça tout de même de Moscou vers leurs régions<sup>56</sup>. Des élections furent même organisées dans plusieurs régions (8 au total) par les exécutifs régionaux pour légitimer leur pouvoir. Eltsine refusa d'approuver le résultat de ces élections dans l'oblast de Chelyabinsk et deux autres des élus furent démis de leurs fonctions dans la vague des événements d'octobre 1993.

La constitution du nouveau parlement obligea cependant Eltsine à accepter progressivement le principe de l'élection des gouverneurs. Cela en raison de la persistance de la chambre basse de la Douma à refuser l'existence d'une chambre haute où presque la moitié des membres seraient, en pratique, nommés par le président lui-même. Les élections se mirent en place à la fin du premier mandat des exécutifs régionaux, soit principalement en 1995 et 1996. Cette élection des gouverneurs n'était pas prévue constitutionnellement et eu, selon Nicholson, deux conséquences non souhaitées. En premier lieu, le fait que les leaders régionaux aient un siège dans une législature violait le principe de la séparation des pouvoirs inscrit dans la constitution. De plus, et politiquement plus important, une fois élus plutôt que nommés, ces leaders étaient beaucoup plus à l'abri de l'interférence présidentielle (et jouissait de l'immunité parlementaire)<sup>57</sup>. La mise en place généralisée des élections n'empêcha pas Eltsine d'affirmer son droit à démettre les gouverneurs théoriquement, mais celui-ci ne fut jamais utilisé, même à l'égard des dirigeants régionaux ayant les relations les plus troublées avec les autorités fédérales.

Les présidents des Républiques autonomes et les maires des deux principales villes, Moscou et Saint-Pétersbourg, avaient quant à eux déjà mis en place un processus de reconnaissance électorale, certains dès 1990. Ils contrôlaient le plus

---

<sup>55</sup> Ibid, p.127.

<sup>56</sup> Stoner-Weiss, 1996, p.237.

<sup>57</sup> Nicholson, 2001, p.9.

souvent ce dernier en vertu de leurs lois particulières et non de celles de la Fédération russe, obtenant ainsi une plus grande marge de manoeuvre en ce qui concerne l'élaboration des modalités électorales. Cette autonomie face aux interférences du centre a favorisé le fait que les dirigeants locaux pouvaient plus aisément faire fi des lois fédérales et semble avoir encouragé l'instauration de régimes dans lesquels leur domination était plus facilement à l'abri d'éventuelles menaces et oppositions. Les moyens employés pour assurer cette domination se sont révélés d'une nature douteuse dans bien des cas. Dans la République autonome d'Adygea, par exemple, la connaissance de la langue adyguenne était nécessaire pour devenir président, et ce même si à peine 20 % de la population connaît cette langue<sup>58</sup>. Dans d'autres Républiques, divers types de restrictions anticonstitutionnelles ont été utilisées pour empêcher des candidats de se présenter. Dans la République autonome de Sakha, un candidat devait avoir vécu au moins 15 ans dans la région pour être en mesure de se présenter. Au Tatarstan, en Kalmoukie et en Kabardino-Balkyrie, les présidents en place furent même en mesure de se faire élire sans opposition<sup>59</sup>. Consolidées depuis plus longtemps et moins sensibles aux pressions extérieures que le gouvernement national lui-même, les Républiques autonomes eurent des régimes politiques règle générale beaucoup plus autoritaires que les oblast et kraïs et à de très rares exceptions près, leurs dirigeants réussirent à prévenir l'éclosion de toute opposition sérieuse à leur domination politique et économique<sup>60</sup>. En comparaison, les élections organisées dans les oblast et kraïs seront beaucoup plus compétitives et imprévisibles en dépit du fait que, là aussi, manipulations électorales et médiatiques auront largement cours.

La mise en place progressive de l'élection des gouverneurs constitua certes une avancée au point de vue de la démocratisation des régions, mais il convient de ne pas non plus en exagérer la portée. D'une part, les gouverneurs élus interprètent

---

<sup>58</sup> Ross, 2002, p.159.

<sup>59</sup> Ibid, p.161.

<sup>60</sup> Slider, Darrell. 1996. «Regional and Local politics». In *Developments in Russian politics*, White et al., London: Macmillan Press ltd., p.254-255.

souvent leurs mandats comme leur donnant une mainmise exclusive sur leur région, leur permettant de consolider leur contrôle sur les législatures régionales et de former leur parti du pouvoir. Ils profiteront dans bien des cas de leur situation de force pour exercer un contrôle sur les médias régionaux et pour contrer l'organisation d'opposition politique crédible, assurant un contrôle de la sphère publique « *based on traditional rather than rational-legal mechanisms of legitimacy* »<sup>61</sup>.

Certains auteurs comme Gel'man ont pu répertorier différents types de régimes politiques en comparant les régions les unes avec les autres, mais ce qui définissait la nature de ces régimes était davantage le type d'arrangement établi entre les élites politiques et économiques plutôt que des différences de rapport entre ces élites et la population<sup>62</sup>. La nature des rapports entre les élites et la population, indépendamment du design institutionnel présent, semble avoir été plutôt uniforme à la grandeur de la Fédération de Russie et fut marquée par un désintéressement et une méfiance réciproque. Si le niveau de liberté politique a pu varier d'une région à l'autre, les groupes ayant pu s'en prévaloir ont dans tous les cas été principalement liés aux couches privilégiées de la population; la compétition politique remarquée s'est principalement faite entre différents groupes d'élites plutôt qu'entre des conceptions du bien commun définies.

Pour Cameron Ross, ce phénomène s'explique par la faiblesse des institutions politiques dans les régions, notamment des partis politiques. Une très faible part des gouverneurs ont eu une appartenance claire et constante à un parti d'envergure nationale. Le même phénomène a été présent au niveau des assemblées législatives régionales, où moins de 20 % ( 18,4 % ) des députés étaient membres de partis politiques connus au niveau national en 1999<sup>63</sup> La

<sup>61</sup> Gel'man, 1999, p.937.

<sup>62</sup> Voir Alexander, Degtyarev et Gel'man, 2001, p.163.

<sup>63</sup> Ross, Cameron. 2002. «Political parties and regional democracies». In *Regional Politics in Russia*, édité par C. Ross, Manchester: Manchester University Press, p.39.

faiblesse des partis politiques a ouvert l'arène politique à d'autres groupes, dont les plus importants ont été les élites économiques locales et le personnel administratif. Une étude faite en 1998 sur la composition de 27 assemblées régionales a démontré que le groupe le plus présent à l'intérieur de celles-ci était les directeurs d'entreprises ou de fermes collectives<sup>64</sup>. L'assemblée législative de la République de Kabardino-Balkyrie était constituée, par exemple, à 80 % par des représentants de l'élite économique locale, directeurs d'usines ou hommes d'affaires. Dans l'oblast de Tioumen, principale région productrice de gaz et de pétrole en Russie, au moins 5 membres de l'assemblée, y compris le speaker de celle-ci, appartenaient à la haute administration de la compagnie Gazprom<sup>65</sup>. Les membres des administrations locales ont aussi constitué un groupe important pour de nombreuses assemblées régionales. Ross cite notamment l'exemple du Tatarstan, où :

( ... ) we find what would appear to be a contradiction in terms, a « bureaucratic parliament » where 78 of the 130 members of the legislature ( the State Council ) hold full-time posts in the state apparat. Moreover, the majority of these state officials were directly appointed to their posts by President<sup>66</sup>.

Le fait que la grande majorité des députés pour l'ensemble des régions russes ne travaillent qu'à temps partiel<sup>67</sup> et ne soient que très faiblement redevables envers un parti ou un programme politique précis a fait en sorte qu'ils se faisaient le plus souvent les défenseurs des intérêts particuliers qui les soutenaient plutôt que de ceux de la population en général. Au niveau des gouverneurs, cette faiblesse institutionnelle a favorisé le développement d'un type de gouverne populistes et autoritaires à la fois. Se référant à Mainwaring, Ross explique ce phénomène comme suit :

The weakness of parties social roots means that democratic political competition, rather being channelled through parties and other democratic institutions, assumes

<sup>64</sup> Ross, 2004, p.48.

<sup>65</sup> Ibid., p.48.

<sup>66</sup> Ibid., p.48.

<sup>67</sup> À la suite des modifications apportées après le renversement du parlement en 1993.

a personalized character... populism and 'antipolitics' are more common in countries with weak institutionalised systems<sup>68</sup>.

Il s'ensuit que, le plus souvent, la compétition politique a le plus souvent opéré au travers de canaux informels et mettait aux prises des personnalités ou des groupes d'intérêts spécifiques plutôt que des conceptions divergentes de ce qui constituent l'intérêt général et le bien commun.

## 2.5 Asymétrie politique et ententes bilatérales dans la Fédération de Russie

L'asymétrie dans les rapports centre-périphérie fut, quant à elle, amplifiée par la mise en place d'ententes bilatérales entre le gouvernement fédéral et certaines régions spécifiques. La signature du traité entre le Tatarstan et le gouvernement fédéral<sup>69</sup> et le traitement préférentiel accordé à celui-ci en ce qui concerne, notamment, le contrôle des ressources et la répartition des recettes fiscales avivèrent les revendications et griefs des autres Républiques autonomes et régions qui cherchèrent, elles aussi, à obtenir des ententes particulières. Entre la signature du traité avec le Tatarstan en 1994 et la fin de l'an 1997, 46 ententes bilatérales furent conclues. Les régions impliquées<sup>70</sup> cherchèrent à obtenir plus d'autonomie en ce qui concerne la définition de leurs politiques et le contrôle sur leurs ressources, alors qu'il s'agissait principalement pour le centre de se garantir le soutien des gouvernements régionaux dans une période troublée par les préparatifs pour les élections présidentielles et la guerre en Tchétchénie<sup>71</sup>. Il semble que les régions privilégiées par ces ententes ne déçurent d'ailleurs par les attentes fédérales. Plusieurs d'entre elles se distinguèrent par leur capacité, notamment lors du deuxième tour de l'élection présidentielle de 1996, à faire rentrer le vote dans le « bon sens », le Parti communiste dirigé par Ziouganov

<sup>68</sup> Ross, 2002, p.158.

<sup>69</sup> Qui reconnaissait réciproquement la validité simultanée, malgré les contradictions existantes, des constitutions du Tatarstan et de la Fédération de Russie.

<sup>70</sup> Dans la majorité des cas, il s'agit de Républiques autonomes ou de régions ordinaires relativement prospères ou stratégiquement importantes.

<sup>71</sup> Stoner-Weiss, 1996, p.241.

ayant exprimé à répétition son opposition aux ententes bilatérales conclues et ayant promu un plus fort contrôle du pouvoir fédéral sur les régions<sup>72</sup>. Le taux d'appui pour Eltsine lors du deuxième tour des élections présidentielles fut, par exemple, anormalement élevé dans des régions comme le Tatarstan et le Bachkortostan, oscillant parfois autour de 100% dans certains districts électoraux<sup>73</sup>.

Pour éviter la surenchère, beaucoup des clauses des ententes bilatérales furent gardées secrètes, rendant problématique le respect et la concordance des lois à l'intérieur de la Fédération de Russie. Ces accords contribuèrent de plus à accentuer l'asymétrie politique et économique entre les membres de la Fédération et provoquèrent le mécontentement des régions ordinaires n'étant pas en mesure de conclure de telles ententes. Dans la plupart des cas, il s'agit des régions dont l'importance stratégique ou économique était relativement faible et ne disposant de la sorte que d'un faible pouvoir de négociation. Les régions typiquement délaissées lors des négociations bilatérales étaient donc, dans la plupart des cas, des régions « ordinaires », non-frontalières de pays étrangers et bénéficiaires nettes de l'aide fédérale.

Les traités étaient valides pour cinq ans, avec renouvellement automatique si aucun des deux niveaux de gouvernement ne s'y opposait. Selon Crosston, qui compara les rapports centre-périphérie des régions qui détenaient un tel traité avec celles qui n'en avaient pas, l'effet principal des ententes bilatérales fut d'isoler les entités signataires de l'interférence fédérale et de permettre aux leaders régionaux de contrôler plus facilement leurs « fiefs » sans contrepoids effectifs. À l'opposé, les régions n'ayant pas pu profiter d'un tel traité durent négocier et coopérer en

---

<sup>72</sup> Filippov et Shevtsova, 1999, p.73.

<sup>73</sup> Le taux de participation dans ces districts se rapprochait aussi étrangement des 100 %. Voir Mikhaïlov, Valentin. 2004. «Regional elections and democratization in Russia». In *Russian Politics under Putin*, sous la direction de Cameron Ross, Manchester: Manchester University Press, p.212.

permanence avec les agences fédérales présentes sur leur territoire. Ayant davantage de comptes à rendre sur leurs politiques et leurs états financiers étant observés plus scrupuleusement, elles auraient eu tendance à faire preuve davantage de transparence face au centre et envers leurs populations locales<sup>74</sup>.

Aucune tentative sérieuse de remédier à cette situation et de rétablir la symétrie constitutionnelle et légale ne sera menée à terme sous la présidence de Eltsine. Toutes les tentatives faites pour obliger les ententes bilatérales à se conformer à la constitution russe et aux lois fédérales furent bloquées par le Conseil de la Fédération, la chambre haute du parlement fédéral<sup>75</sup>.

## **2.6 Asymétrie légale et contrôle fédéral sur les régions**

L'asymétrie politique aura ainsi une importante dimension légale, beaucoup de régions profitant de leur degré relativement élevé d'autonomie pour adopter des lois contraires à la législation fédérale. Les représentants présidentiels, présents dans chaque région, devaient constituer l'institution principale grâce à laquelle l'exécutif fédéral comptait être en mesure de contrôler les gouvernements régionaux et permettre l'implantation des lois fédérales au niveau régional. Cette institution fut créée en 1991. Sa mission consistait, d'une part, à veiller à l'implantation des lois fédérales dans les régions et, d'autre part, à servir en tant que source d'informations de l'état des régions pour la présidence. Comme en ce qui concerne les gouverneurs, Eltsine nomma tant de personnes à la fois qu'il perdit la trace de qui fut nommé à tel endroit, faisant en sorte que l'allégeance de ces représentants semble en fait, dans beaucoup de cas, s'être davantage dirigée vers les pouvoirs régionaux plutôt que fédéraux<sup>76</sup>. Cela s'explique en bonne partie par le fait qu'ils étaient souvent, en bien des domaines, sous la dépendance directe

---

<sup>74</sup> Voir Crosston, Matthew. 2004. *Shadow Separatism: Implications for Democratic Consolidation*. Burlington: Post-Soviet Politics, Ashgate, 152 p.

<sup>75</sup> Filippov et Shevtsova, 1999, p.62.

<sup>76</sup> Stoner-Weiss, 1996, p. 236.

des autorités régionales<sup>77</sup>. Eltsine chercha à amplifier leur rôle en 1997 en leur donnant la responsabilité de coordonner l'action des institutions fédérales dans les régions. Cependant, il ne semble pas que cela ait eu des conséquences importantes dans leur participation dans les processus de décision et dans leur capacité de bien faire implanter et respecter les lois fédérales au niveau régional. Leur capacité potentielle de contrôler les gouvernements régionaux ne s'est jamais véritablement concrétisée<sup>78</sup>.

Tout au long des années 90, les régions furent donc en mesure d'adopter des lois allant à l'encontre de la législation fédérale. Une bonne partie de l'explication réside dans le type d'entente établie entre le centre et les régions, allouant à ces dernières, de manière formelle ou non, le droit de passer des lois en contradiction avec la législation nationale. Dix-neuf des 21 constitutions des Républiques autonomes contenaient ainsi des dispositions incompatibles avec la constitution russe. L'article 1 de la République de Touva, par exemple, statuait qu'en cas de crise, la constitution de la République devait avoir préséance sur la constitution et les lois fédérales et que tous les pouvoirs devaient passer aux autorités régionales<sup>79</sup>. Les constitutions des Républiques autonomes de Sakha, du Bachkortostan et de Komi contenaient aussi des dispositions autorisant ces régions à suspendre les lois fédérales qui contrevenaient à leurs propres constitutions<sup>80</sup>.

Mais cette absence de conformité aux lois fédérales était un phénomène qui dépassait largement les Républiques autonomes. L'absence d'un contrôle effectif sur les législations et gouvernements régionaux leur permettait de passer outre aux lois fédérales sans risques significatifs d'être réprimandés. En décembre 1997, Sergueï Stépachine, alors ministre de la Justice, nota que sur 9 000 lois adoptées dans les régions qui avaient été étudiées, plus du tiers contrevenaient à la

---

<sup>77</sup> En ce concerne le logement, le support technique, etc.

<sup>78</sup> Nicholson, 2001, p.14.

<sup>79</sup> Ross, 2002, p.37.

<sup>80</sup> Ross, 2002, p.37.

constitution et aux lois fédérales<sup>81</sup>. L'ampleur de la situation et l'absence d'une volonté soutenue des autorités centrales pour remédier à cette situation propagèrent l'asymétrie et la désorganisation légale à l'intérieur de la Fédération de Russie. Ce n'est qu'à l'été 1999 que fut enfin adoptée la loi « Sur les principes de divisions des pouvoirs entre le gouvernement de la Fédération de Russie et les régions », qui stipulait que dorénavant toutes les futures lois devaient être adoptées en conformité avec la législation fédérale, et que toutes les lois et traités antérieurs à celle-ci devaient être modifiés selon un échéancier déterminé. La procédure pour l'adoption de futurs traités bilatéraux, notamment, fut formalisée et interdisait l'addition de clauses secrètes et de sous-traités<sup>82</sup>. Fait intéressant à noter, Vladimir Poutine fut étroitement associé à l'adoption de cette loi. En 1998, alors député en chef de l'administration présidentielle, il avait démis de ses fonctions Sergueï Chakraï, qui était le négociateur en chef des traités bilatéraux, et avait pris position pour la mise en place d'un cadre formel strict en vue de l'adoption de futurs traités bilatéraux<sup>83</sup>. Aucun nouveau traité bilatéral ne fut plus signé à partir de cette époque.

La capacité du centre à contrôler les régions sera, par ailleurs, mise temporairement à mal par le krach de 1998. La désorganisation la suivant et le manque de liquidités en provenance du centre obligeront en fait les régions à trouver des solutions de rechange, souvent imprévues par la loi, à l'aide fédérale pour garder en état de marche les services vitaux. Cette période sera donc marquée par une décentralisation accidentelle et de courte durée, plusieurs régions mettant en œuvre des politiques économiques d'autarcie pour contrer les effets de la crise. L'oblast de Volgograd, par exemple, mit en place des postes frontaliers et fit interdire l'exportation de produits alimentaires hors de la région<sup>84</sup>. Le

---

<sup>81</sup> Sakwa, Richard. 2002. «Federalism, sovereignty and democracy». In *Regional Politics in Russia*, sous la direction de Cameron Ross, Manchester: Manchester University Press, p.8

<sup>82</sup> Ibid, p.9

<sup>83</sup> Crosston, 2004, p.31.

<sup>84</sup> Sergounine, Alexander. 2003. «Russian regionalisation: The interplay of domestic and international factors». In *Russian regions and regionalism : Strength through weakness*, sous la direction de Herd et Aldis, New York: Routledge Curzon, Taylor and Francis Group, p.111.

redressement rapide et progressif du gouvernement central fédéral et la relance de la guerre en Tchétchénie marquèrent cependant une recrudescence de la volonté de l'exécutif fédéral russe de fortifier son autorité sur les régions et d'uniformiser juridiquement la Russie. Les mandats comme premier ministre d'Evgueni Primakov, puis de Vladimir Poutine, seront caractérisés par ce mouvement de recentralisation qui trouvera sa pleine expression sous la présidence de Poutine.

## 2.7 Asymétrie économique et fédéralisme fiscal

La transition économique amorcée aux lendemains de la chute de l'URSS a eu comme effet de renforcer les disparités économiques entre les régions. L'éclatement des processus de centralisation et de régulation économique a accentué l'écart entre les régions relativement favorisées<sup>85</sup> par rapport à celles qui l'étaient moins. À titre d'exemple, en 1999, le salaire moyen à Moscou était de quatre fois supérieur à la moyenne nationale, et de quinze fois plus élevé que celui de la République d'Ingouchie<sup>86</sup>. Les différences interrégionales en ce qui concerne le niveau de vie ( de pauvreté ) étaient aussi fortement marquées et allèrent en s'accroissant tout au cours des années 90. En 1995, le ratio de la population vivant sous le seuil officiel de la pauvreté était supérieur à 25 % dans 51 des 89 entités de la Fédération et dans 5 d'entre elles, ce taux dépassait les 50 %. En 1999, à la suite de la crise économique d'août 1998, plus de 25% de la population vivait sous le seuil de la pauvreté dans 79 des 89 sujets de la Fédération et constituait une majorité dans 29 régions. À l'opposé, certaines régions privilégiées ( la ville de Moscou, les okrugs autonomes de Yamalo-Nenets et Khanty-Mansi, l'oblast de Tioumen, etc. ) réussirent à maintenir un niveau de pauvreté officielle considérablement moins élevé<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup> i.e. les grands centres urbains et les régions exportatrices de ressources naturelles.

<sup>86</sup> Ross, 2002, p.77.

<sup>87</sup> Ibid, p.78-79.

Pour comprendre la faillite du gouvernement fédéral à assurer une aide minimale uniforme aux couches de la population les plus défavorisées et une bonne répartition des ressources au niveau national, il convient de comprendre la nature du fédéralisme fiscal mis en place à cette époque. À partir de 1992-1993, non seulement le gouvernement central réduisit considérablement le financement des régions, mais en plus, une part de plus en plus grande des responsabilités économiques leur fut dévolue. La répartition des responsabilités mise en place entre les paliers de gouvernement fédéraux et régionaux a eu pour tendance de faire supporter à ces derniers la majeure partie des dépenses sociales. En 1994, par exemple, les paliers de gouvernement régionaux et locaux étaient responsables de 80 % du financement en éducation, de 88% des dépenses en santé, de 64 % pour la culture et de 74 % des dépenses de protection sociale<sup>88</sup>.

La politique de transferts intergouvernementaux aurait dû, idéalement, avoir pour but principal de minimiser les écarts de niveau de vie à l'intérieur de la Fédération de Russie. Les auteurs ayant analysé la nature des transferts fédéraux sont cependant parvenus à d'autres résultats. Pour Treisman, qui a étudié particulièrement la période allant de 1992 à l'élection présidentielle de 1996, les transferts fédéraux du centre vers les régions ont surtout servi à se gagner la loyauté politique de celles-ci. La capacité des régions à avoir gain de cause lors des négociations fédérales aurait été dépendante de leur capacité à rendre crédibles les répercussions potentielles négatives en cas de refus<sup>89</sup>. L'absence de transparence dans les transferts budgétaires durant cette période mena à des anomalies qui ne pouvaient pas se justifier par la situation économique objective des entités régionales impliquées. Ainsi, l'oblast de Chelyabinsk et de Perm sont tous deux situés dans la région de l'Oural, ont une taille et un potentiel

---

<sup>88</sup> Treisman, Daniel S. 1999. *After the Deluge : Regional Crises and Political Consolidation in Russia*, University of Michigan, University of Michigan Press, p.51.

<sup>89</sup> Ibid, p.58. Lors du budget de 1994 par exemple, qui avait suivi la crise gouvernementale et le renversement du parlement de 1993, ce sont les régions qui avaient été hostiles à Eltsine durant la crise et où les résultats durant les consultations populaires n'appuyaient pas la présidence, qui sortirent gagnantes en ce qui concerne les transferts inter budgétaires. Le fait d'être resté neutre ou favorable à Eltsine aurait coûté, d'après les calculs de Treisman, en moyenne 70 000 roubles par habitant en transferts nets.

économique similaire et transfèrent au centre un montant par habitant équivalent en 1993. Néanmoins, les transferts fédéraux par habitant reçus par l'oblast de Chelyabinsk furent à cette époque quatre fois supérieurs à ceux de l'oblast de Perm, ce dernier étant pénalisé en raison de sa prévisibilité et de sa loyauté politique face au centre<sup>90</sup>.

Les principaux bénéficiaires de ce système furent règle générale les Républiques autonomes, qui étaient plus en mesure de constituer une menace crédible à la stabilité de la Fédération russe et dont la forte mainmise sur leurs systèmes politiques régionaux en faisait des alliés précieux pour l'exécutif fédéral. Cette caractéristique du fédéralisme fiscal se trouvera amoindrie à la suite de l'élection présidentielle de 1996 étant donné la moindre précarité de la position d'Eltsine et de son équipe au pouvoir, mais les processus de transferts intergouvernementaux continueront à manquer de transparence et à être influencés par des facteurs purement politiques. Il faudra attendre la présidence de Poutine et les réformes inspirées du rapport de la commission Kozak pour que l'exécutif national tente sérieusement de créer un processus plus ou moins transparent pour réglementer les relations fiscales entre le centre et les régions<sup>91</sup>.

La mise en place de mécanismes visant à propager une plus grande égalité économique se mit néanmoins en place sous la présidence de Boris Eltsine. Le Fond pour l'Aide Régional ( FAR ) fut créé dans ce but en 1994. Il devait, après avoir évalué les besoins des régions, assurer une certaine péréquation à l'intérieur de la Fédération de Russie. Sans nier qu'il ait pu avoir une certaine utilité pour soutenir financièrement les régions les plus défavorisées, il convient néanmoins d'ajouter quelques remarques expliquant les limites de son efficacité. D'une part, la part des transferts effectués par l'entremise du FSR ne constituait qu'une minorité de l'ensemble des transferts fédéraux, soit 30% pour le milieu des années

---

<sup>90</sup> Ibid, p.55.

<sup>91</sup> Voir notamment Novikov, Alexeï. V. 2005. «Le recul du fédéralisme en Russie: l'exemple du budget ». In *La Russie de Poutine*, Coll. Pouvoirs, sous la direction de Floriana Fossato, no 112 (janvier), L'Esprit, 219p.

90 et environ 15 % en 1999<sup>92</sup>. D'autre part, les modalités du calcul semblent avoir été confuses, en raison notamment de l'avantage pour les régions de minimiser leur activité économique et d'amplifier leurs besoins afin d'obtenir une augmentation de l'aide fédérale<sup>93</sup>. Dans tous les cas, le FAR ne contrebalançait que très partiellement les tendances inégalitaires du système fiscal mis en place. Les régions dites « donatrices »<sup>94</sup> étaient les mêmes qui avaient réussi à se négocier des termes avantageux en ce qui concerne le contrôle de leurs ressources et de leurs revenus, par l'entremise des traités bilatéraux notamment. Le Tatarstan, par exemple, ne retransmettait au centre que 50 % des revenus engendrés par la collecte de la TVA (taxe à la valeur ajoutée) contre 75% pour les autres régions, alors que cette source de financement était reconnue pour être la plus fiable et la plus facile à récolter<sup>95</sup>. La contribution nette au FSR ne constituait ainsi qu'une compensation partielle aux avantages considérables que ces entités avaient su soutirer du système fiscal<sup>96</sup> instauré au cours de la présidence de Eltsine.

Jusqu'aux dernières années de la présidence d'Eltsine, le système des transferts fiscaux et budgétaires fut donc caractérisé par l'absence de règles claires et admises par tous. L'antagonisme entre Eltsine et le parlement jusqu'au renversement de celui-ci en 1993 avait rendu impossible toute conclusion d'une entente sur un sujet aussi sensible que celui d'une juste redistribution des richesses entre les différentes régions. La situation était par ailleurs compliquée par l'incapacité du gouvernement fédéral à contraindre certaines régions à contribuer au budget fédéral. C'est ainsi que le Tatarstan, le Bachkortostan et Sakha, se justifiant par leur souveraineté nouvellement acquise, ne transmièrent pratiquement aucun revenu au budget fédéral jusqu'en 1995<sup>97</sup>. Pour convaincre

<sup>92</sup> Pascal, Elizabeth. 2003. *Defining Russian Federalism*. Westport: Praeger, p.8.

<sup>93</sup> Nicholson, 1999, p.34.

<sup>94</sup> Il s'agit principalement des villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg, des Républiques du Tatarstan et du Bachkortostan, des oblasts de Sverdlovsk, Samara et Tioumen, des okrugs autonomes de Khanty-Mansi et Yamal-Nenets.

<sup>95</sup> Sakwa, 2002, p.10.

<sup>96</sup> De l'absence d'un réel système en fait.

<sup>97</sup> Ross, 2002, p.87.

les régions les plus prospères de contribuer au budget national, Eltsine a dû leur faire des concessions qui se traduisaient habituellement en des exemptions fiscales et une part privilégiée dans l'appropriation des industries régionales. La signature des traités bilatéraux contribua à amplifier le degré d'asymétrie en ce qui concerne le degré d'autonomie et de responsabilisation financière à l'intérieur de la Fédération de Russie. Ce n'est qu'à la mi-1998 que le gouvernement fédéral réussit enfin à faire accepter un Code fiscal et un Code budgétaire qui devaient définir plus clairement les règles générales pour la formulation des budgets et pour les sources autorisées de financement des divers paliers de gouvernement<sup>98</sup>. Dans tous les cas, la crise d'août 1998 et les contradictions liées à l'existence des ententes bilatérales empêchèrent une application large de ces codes et obligèrent les gouvernements locaux à user d'expédients non prévus par la loi pour financer leur budget<sup>99</sup>.

Le fédéralisme fiscal sous la présidence de Eltsine a donc été caractérisé par un très haut niveau d'asymétrie entre les régions en ce qui concerne leur capacité à financer les services de base sous leur responsabilité et à garantir un niveau d'assistance minimale pour leurs populations. La forte autonomie des entités privilégiées, la prédilection pour un mode de négociation bilatérale et le faible niveau de transparence des relations engagées ont compliqué l'établissement d'une équité et d'une égalité socio-économique au niveau national. La dépendance des régions défavorisées envers les transferts provenant du centre et la centralisation formelle du système fiscal<sup>100</sup> ont contribué à rendre précaire la répartition des richesses au niveau national. Sans bien sûr être le seul facteur en cause, le lieu de résidence a constitué une ligne de clivage importante entre les couches de la population les plus défavorisées et celles plus privilégiées au niveau socio-économique.

---

<sup>98</sup> Sans toutefois clairement statuer sur la répartition exacte des revenus et des dépenses entre niveaux de gouvernement et sur d'éventuelles règles strictes de péréquation, voir Pascal, 2003, p.57.

<sup>99</sup> Sakwa, 2002, p.11.

<sup>100</sup> À peine 15 % des revenus régionaux proviennent de taxes que les autorités ont légalement le droit de contrôler et de lever, voir Ross, 2002, p.73.

## **2.8 Caractérisation du lien fédéral sous la présidence de Boris Eltsine : un « féodalisme » asymétrique**

La présidence de Eltsine a donc été marquée par une alternance de mesures de centralisation et de décentralisation et par une grande confusion sur la forme définitive que devaient prendre les rapports centre-régions en Russie. La précarité de la position d'Eltsine et la grande instabilité politico-économique sous son mandat ont déterminé en grande partie la nature et l'évolution des relations centre-périphérie pendant cette période. Dans la mesure où les régions devenaient un soutien nécessaire dans la lutte qu'il menait contre ses adversaires au niveau national, Eltsine chercha à s'assurer le soutien des dirigeants régionaux en leur octroyant une autonomie politique ou des avantages économiques particuliers. Les moments critiques de la présidence ( lutte contre Gorbatchev, combat contre le Parlement, période de réélection, etc. ) ont donc été marqués par un assouplissement de la position fédérale face aux revendications autonomistes régionales et ont pu faire croire à certains observateurs que les autorités centrales acceptaient le système de délégation et de séparation des pouvoirs impliqué par une fédération authentique.

L'informalité des rapports entretenus et l'engagement douteux de ces participants à un état de droit démocratique obligent néanmoins à rapprocher davantage le système de relations centre-périphérie mis en place à ce qu'Elazar qualifie de « féodalisme » plutôt qu'à un réel fédéralisme. Sakwa a comparé le phénomène en cours dans la Russie des années 90 au processus présent dans les empires austro-hongrois et ottoman, où les privilèges locaux accordés aux élites en place étaient garantis en retour de leur loyauté politique. Ce qu'il appelle le « régionalisme segmenté » permettait certes dans une large mesure le respect des autonomies

locales, mais cela s'est fait bien souvent aux dépens du respect des droits individuels<sup>101</sup>.

A l'inverse, dans les périodes où l'importance de cet appui régional devenait moins critique, le gouvernement fédéral était moins souple et plus enclin à imposer sa volonté unilatéralement avec les régions au lieu de négocier. Cet aspect fut néanmoins amoindri par l'incertitude persistante concernant la légitimité et l'autorité du gouvernement central sous la période eltsinienne. Le rapport de force entre le centre et les régions était tel qu'il était difficile à l'un des deux niveaux de gouvernements d'imposer unilatéralement sa volonté à l'autre. Même les leaders régionaux les plus honnis par le pouvoir fédéral purent ainsi se maintenir au pouvoir sans que l'interférence fédérale soit suffisante pour les déloger. C'est ainsi que le gouverneur du Primorski Kraï, Evgueni Nazdratenko, put conduire une politique relativement indépendante sur des sujets aussi divers que l'assistance sociale, l'approvisionnement énergétique et les relations économiques avec la Chine en dépit de la forte opposition fédérale et des tentatives faites pour miner son autorité et le renverser<sup>102</sup>.

Malgré les garanties formelles inscrites dans la Constitution, le système de relations centre-périphérie mis en place sous la présidence d'Eltsine a été, à bien des égards, éloigné des idéaux associés à la mise en place d'un fédéralisme authentique. L'informalité des processus de décision et l'absence d'un état de droit bien établi en Russie ont contribué à corrompre l'établissement de relations centre-périphérie se conformant à l'idéal fédéraliste. La nature des relations fédérales a en effet surtout été influencée par les rapports de forces existant entre les différents niveaux de gouvernements et entre les différentes entités régionales à l'intérieur de la Fédération de Russie, plutôt que par le respect d'un ordre constitutionnellement fondé. Les acteurs politiques, tant au niveau fédéral que régional, semblent avoir privilégié la mise en place de relations

---

<sup>101</sup> Sakwa, 2002, p.13.

<sup>102</sup> Sergounine, 2003, p.105.

intergouvernementales aussi fermées et secrètes que possibles. En dépit de la nature formellement fédérale du système de relations centre-périphérie mis en place, la nature « authentiquement » fédérale a été remise en cause par les divers auteurs analysant la nature des rapports établis. Pour Ross, la Russie eltsinienne était ainsi une fédération sans fédéralisme<sup>103</sup>.

Usant de la typologie existante, il semble que le concept de féodalisme asymétrique soit le plus apte à rendre compte de la réalité des rapports centre-régions entretenus. Le manque de volonté ou l'incapacité à défendre les intérêts socio-économiques des populations représentées, ainsi que le caractère limité et largement fictif des libertés politiques accordées, ont corrompu la fédéralisation de la Russie au même titre que sa démocratisation. L'analyse du degré d'application des justifications théoriques de la décentralisation des pouvoirs et de la fédéralisation servira dans la prochaine section à expliciter le caractère « féodal » pris par le système de relations centre-périphérie à la suite de la dissolution de l'URSS sous la présidence de Boris Eltsine.

## **2.9 Application des justifications théoriques du fédéralisme et de la décentralisation des pouvoirs sous la présidence de Boris Eltsine**

Les amorces de fédéralisation de la Russie ayant suivi l'effondrement de l'URSS se justifiaient, selon ses promoteurs, par la nécessité de corriger les carences provoquées par la forte centralisation décisionnelle sur l'ensemble du système politique et économique soviétique. Les arguments utilisés faisaient fréquemment appel à des considérations d'ordre éthique plus ou moins proches des arguments normatifs répertoriés dans le premier chapitre pour justifier l'évolution prise par le système de relations centre-périphérie. Nous chercherons ici à déterminer dans quelle mesure les thèses justifiant la fédéralisation et la décentralisation des

---

<sup>103</sup> Voir Ross 2002, p.7

pouvoirs se sont réellement appliquées pour la période correspondant à la présidence d'Eltsine.

### **2.9.1 Justifications liées aux différences ethniques et identitaires**

La préservation du système de division ethnique du territoire ( Républiques autonomes et okrugs autonomes ) hérité de l'Union Soviétique était légitimée par ses défenseurs par l'invocation du droit à l'autodétermination des peuples et à la protection des identités culturelles minoritaires à l'intérieur de la Fédération russe. Ainsi que cela a été mentionné précédemment, l'ethnie titulaire ne constituait néanmoins qu'une minorité de l'ensemble de la population dans la grande majorité de ces entités régionales, seulement quelques-unes des Républiques autonomes et un okrug autonome étant majoritairement peuplés par celle-ci. La défense du droit à une identité politique propre se perpétuait donc, dans la plupart des cas, à l'encontre des droits de la majorité de la population. Un découpage territorial plus judicieux aurait pu permettre en partie de corriger cette situation, mais il aurait impliqué des risques de tensions et les dirigeants régionaux étaient de toute façon opposés à tout changement pouvant modifier la base de leur pouvoir réel. Le droit à l'autonomie culturelle fut souvent utilisé par les élites locales pour écarter du pouvoir d'éventuels concurrents et assurer au groupe dirigeant possédant la nationalité titulaire le contrôle politique sur leur région.

Par ailleurs, le respect par le gouvernement fédéral du droit à l'autodétermination restait relatif. Le cas tchéchène a bien montré les limites de l'acceptation par le pouvoir fédéral d'un phénomène d'autodétermination échappant à son contrôle. Le gouvernement russe a cherché à résoudre le problème tchéchène par l'emploi de la force brute, niant au gouvernement et au peuple tchéchène le droit d'affirmer unilatéralement son indépendance. Seule la défaite militaire et le contexte politique défavorable à Eltsine menèrent au report de la détermination du statut de la Tchétchénie et à la conclusion d'un accord de paix en 1996. Les modalités de celui-ci, notamment en ce qui concerne l'aide économique, ne furent

d'ailleurs pas respectées par le gouvernement russe et le cessez-le-feu fut rompu trois ans plus tard, le gouvernement fédéral se sentant de nouveau en mesure d'imposer sa volonté unilatéralement.

L'utilisation de l'argument identitaire dans les autres gouvernements régionaux de Russie ne fut certes pas totalement fallacieux en ce sens qu'il correspondait à une crainte réelle que les différentes identités régionales soient noyées à l'intérieur d'un État unitaire qui n'aurait pas tenu compte, dans son organisation, des différents peuples présents sur le sol russe. Le type de découpage territorial et l'asymétrie perpétuée par la Constitution russe et les différents accords bilatéraux ont en effet permis dans une grande mesure aux plus importantes ethnies présentes sur le territoire de la Fédération d'avoir une base à l'intérieur de laquelle étaient promues leur culture et leur identité. A l'exception de la Tchétchénie, encore une fois, il est possible que les griefs fondés sur l'ethnie aient pu ainsi être limités dans une large mesure envers les groupes minoritaires à l'échelle nationale. On peut par contre affirmer que cela s'est fait le plus souvent à l'encontre de l'ethnie majoritaire russe puisque celle-ci s'est retrouvée sous-représentée à l'intérieur des gouvernements régionaux. Même si cela n'a pas pris des proportions dramatiques, il y a eu dans une certaine mesure présence d'une tyrannie d'une minorité ethnique locale dans plusieurs gouvernements régionaux. De plus, l'asymétrie instaurée entre entités ethniques et purement territoriales a avivé le sentiment que les oblasts et kraïs se trouvaient désavantagés en ce qui concerne leur degré d'autonomie qu'en raison de leur forte proportion de russes ethniques, qui rendait moins probable leur capacité de menacer la stabilité de l'État central.

### **2.9.2 Justifications liées aux libertés politiques et individuelles**

Les failles dans la transition démocratique russe semblent avoir orientées et corrompues le développement de liens centre-périphérie authentiquement

fédéraux. Pour plusieurs auteurs étudiant le processus de démocratisation dans les régions, le lien entre démocratie et décentralisation politique ne semble pas avoir été confirmé par l'évolution politique dans les régions. Cela malgré le fait qu'une réelle compétition dans le processus électoral ait existé dans plusieurs cas, près de la moitié des gouverneurs en place ayant, par exemple, perdu leur poste aux cours des élections régionales survenues en 1996-97<sup>104</sup>.

Les auteurs (Gel'man, Slider, et Ross notamment) ayant étudié la nature des gouvernements régionaux sont arrivés à la conclusion que c'est dans les Républiques autonomes que se sont mis en place les régimes les plus autoritaires. Beaucoup de dirigeants régionaux ont en fait profité de leur autonomie face au centre pour contrer l'émergence de toute éventuelle opposition, qui ne pouvait jouir d'aucun support extérieur. Le pouvoir fédéral ne s'est d'ailleurs pas insurgé outre mesure contre cet état de fait, profitant ainsi d'un appui électoral massif sans se compromettre directement<sup>105</sup>. Parmi les causes invoquées par certains auteurs, la faible influence des pressions externes (internationales ou de la part du gouvernement fédéral) pour une réelle démocratisation et le respect d'un état de droit explique en bonne partie l'échec de la transition démocratique dans les régions<sup>106</sup>. Les autorités nationales cherchaient la stabilité, la loyauté et la prévisibilité des régimes politiques régionaux plutôt qu'une compétition politique ouverte avec des conséquences floues. Après 1993, ces régimes politiques, à leur tour, n'ont pas eu tendance à contester l'autorité fédérale dans la mesure où celle-ci leur laissait une bonne marge de manoeuvre en ce qui concerne le contrôle de leur région. Pour Gel'man:

Such mutual interest of external actors and the regional dominant actor tends to be institutionalised in the form of informal contracts between regional and national authorities ( often confirmed by formal agreements ). The scheme of exchange of loyalty for non-intervention is the core of these<sup>107</sup>.

<sup>104</sup> Alexander, Degtyarev et Gel'man. In Koehn et al., 2001, p.159.

<sup>105</sup> Mihaïlov, 2004, p.198-199.

<sup>106</sup> Voir notamment Alexander, Degtyarev et Gel'man. In Koehn et al, 2001, p.207.

<sup>107</sup> Gel'Man, 1999, p.948.

L'argument comme quoi la décentralisation politique favorise en soi le respect des libertés politiques individuelles ne semble pas se confirmer pour la Russie post-soviétique sous Eltsine. Cela peut, paradoxalement, être en bonne partie expliqué par l'utilisation d'un autre argument relevé par les défenseurs traditionnels du fédéralisme, soit celui de la nécessité d'un contrepoids à l'autorité de tout gouvernement. La décentralisation politique s'est en effet souvent effectuée en parallèle avec un non-interventionnisme réciproque entre les paliers de gouvernement fédéraux et régionaux ; plus un gouvernement régional réussissait à obtenir du centre un haut degré d'autonomie, plus il s'est montré enclin à appuyer les dérives autoritaires du régime présidentiel d'Eltsine dans la mesure où celui-ci se portait garant de l'autonomie et des privilèges accordés. De la même manière, le faible niveau d'intervention fédérale a le plus souvent favorisé le développement de l'autoritarisme régional, les gouvernements locaux étant en mesure de museler toute opposition ou alternative sans avoir à craindre des représailles et critiques extérieures. La possibilité pour les groupes d'opposition de faire appel à la justice fédérale ou à des acteurs externes a en effet été beaucoup plus réduite dans les régions disposant d'un haut degré d'autonomie face au centre, et plus particulièrement dans les Républiques autonomes. L'institution des traités bilatéraux a le plus souvent servi à renforcer ce phénomène, donnant une base légale aux gouvernements régionaux pour contourner la législation fédérale. Les réserves exprimées par Riker sur la relation directe entre liberté politique et présence d'institutions fédérales formelles semblent donc être confirmées par l'étude générale des rapports centre-périphérie sous la présidence de Eltsine. Les droits de la collectivité, tels qu'ils ont été utilisés et interprétés par les élites en place, ont dans une large mesure été la cause de la limitation des droits et libertés politiques individuelles dans les entités régionales en mesure de s'affranchir de tout contrôle externe.

La défense faite par Friedrich des vertus du fédéralisme à promouvoir le développement pacifique d'alternatives au pouvoir central en place ne peut s'appliquer que partiellement au cas russe. L'absence de subordination face au

centre a constitué une réalité tangible de la vie politique russe dans les régions. Elle a permis le développement de régimes régionaux dont les politiques pouvaient apparaître, à bien des niveaux, alternatives à celles du pouvoir fédéral. Par exemple, le Parti Communiste, relégué dans l'opposition au niveau fédéral, vit plusieurs de ses représentants se faire élire aux postes de gouverneurs. Le cadre institutionnel fédéral mis en place donnait la possibilité de faire connaître des positions opposées à celles du gouvernement central et de mettre en œuvre des politiques contraires à celles promues par celui-ci sans risques considérables de répression directe. Que peu de forces ou partis politique<sup>108</sup> n'aient réellement pu utiliser les opportunités formellement offertes pour monter et faire connaître à grande échelle un programme politique alternatif dépend davantage de variables externes au design institutionnel fédéral, qu'il s'agisse de la culture politique et du niveau d'organisation des partis politiques dans la Russie de l'époque notamment. Néanmoins, surtout dans les périodes où l'exécutif fédéral se faisait le défenseur d'une réforme radicale du système économique, les pouvoirs régionaux, en raison du degré d'autonomie formelle qui leur était dévolu, ont pu être en mesure de représenter une opposition non négligeable aux orientations promues au niveau des autorités nationales. La dispersion du pouvoir politique a permis un pluralisme des opinions et des orientations politiques qui n'auraient pas été concevables sous la période soviétique. La thèse de Friedrich, si elle ne s'est pas vérifiée autant qu'on aurait pu s'y attendre en raison de variables externes, ne se trouve cependant pas totalement infirmée par les développements politiques survenus durant les années 90 en Russie.

En l'absence d'un état de droit et en raison de la nature des forces politiques actives en Russie, les justifications en faveur de la décentralisation politique, se fondant sur sa capacité à favoriser la participation citoyenne et à augmenter le niveau de responsabilité des élus face à leur électorat, se sont davantage vues infirmées que confirmées en ce qui concerne la période étudiée. Pour les partisans

---

<sup>108</sup> Exception faite, dans une certaine mesure, du Parti Communiste et de certains gouverneurs non affiliés.

du fédéralisme et de la fédéralisation, cela ne remet pas en cause la validité de leur thèse. Sans nier que les développements observés étaient loin d'être idéaux, ils affirment que le type de décentralisation politique effectué, à défaut d'être suffisant en soi pour permettre une participation citoyenne active, n'en demeurerait pas moins une condition essentielle à son développement potentiel. Les effets bénéfiques de la fédéralisation formelle devaient ainsi être envisagés dans une perspective à plus long terme. C'est pourquoi les réformes radicales du système de relations centre-périphérie entreprises sous la présidence de Vladimir Poutine seront fortement décriées par la grande majorité des spécialistes du fédéralisme russe, en ce qu'elles contribuaient à contrer l'éclosion potentielle d'une réelle démocratisation au niveau régional.

### **2.9.3 Justifications liées à la défense de l'équité économique**

Le type de système fédéral qui s'est mis en place sous la présidence d'Eltsine a fortement accentué l'asymétrie économique entre les entités de la Fédération de Russie. Contrairement à la période soviétique, les régions favorisées industriellement ou en terme de ressources furent plus à même de contrôler directement les revenus associés à leur production, alors que les régions défavorisées connurent une chute dramatique de leur production et de leur niveau de vie en l'absence d'un appui significatif du centre et d'un système efficace de redistribution des revenus à l'intérieur de la Fédération de Russie. Étant donné les entraves à la libre circulation des individus, cette situation a accentué les différences de revenus et de niveaux de vie à l'intérieur de la Russie. Kathryn Stoner-Weiss a analysé les effets de la dévolution *de facto* des pouvoirs du centre vers les régions en ce qui concerne l'assistance sociale en comparant plusieurs régions. Elle a conclu que si l'autonomie politique et financière a pu avoir des effets bénéfiques pour une région privilégiée comme le Tatarstan ou la ville de Moscou, il s'agit de l'exception plutôt que de la règle. Le manque d'implication politique et financière du centre a eu des effets désastreux pour des régions défavorisées comme les oblasts de Kostroma et d'Ivanovo, les empêchant de

fournir une aide à laquelle en principe tous les citoyens de la Fédération de Russie avaient droit<sup>109</sup>. Le principe de solidarité invoqué par Weinstock, justifiant une centralisation des pouvoirs et des ressources économiques, semble donc s'appliquer à la situation en cours sous la présidence de Eltsine. La décentralisation est allée de pair avec un renforcement des inégalités socio-économiques entre les régions.

La plupart des théories portant sur l'influence des phénomènes de centralisation et de décentralisation et mettant l'accent sur l'importance de la responsabilisation des dirigeants locaux ne semblent que faiblement confirmées ou infirmées par les observations faites sous la période eltsinienne. Cela s'explique par le fait que beaucoup des conditions requises pour leur application n'ont pas été respectées lors de la transition russe sous le mandat présidentiel de Boris Eltsine. La turbulence ayant marqué cette époque, l'absence d'un réel état de droit et le fait que plusieurs des effets anticipés auraient sans doute exigé une plus longue période de temps pour se matérialiser constituent habituellement les principales causes invoquées pour expliquer cet état de fait. Pour Mitchneck, le contexte de crise économique a fait en sorte que l'argument selon lequel la décentralisation politique et économique favoriserait l'« *accountability* » et augmenterait l'efficacité dans la distribution des services publics s'est révélé sans fondement. Les autorités politiques régionales étant souvent dépendantes financièrement presque uniquement des entreprises locales, leur loyauté se serait le plus souvent tournée vers elles et aurait provoqué la mise en place de partenariat avec celles-ci. Cette étroite fusion entre élites politiques et économiques aurait compliqué l'atteinte de normes d'efficacité et d'équité dans la distribution des services publics pour la population au niveau régional<sup>110</sup>.

---

<sup>109</sup> Mitchneck, Ben, Steven Solnick and Kathryn Stoner-Weiss. 2001. « Federalization ». Chap.3 in *Fragmented Space in the Russian Federation*, sous la direction de Jodi Koehn, Nancy E. Popson et Blair A. Ruble, Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press, p.142-143.

<sup>110</sup> Mitchneck, Solnick et Stoner-Weiss, In Koehn et al, 2001, p.151.

Comme on l'a vu, le type de rapport institué entre le centre et les régions n'avait rien pour corriger les lacunes du système dans la redistribution des richesses au niveau national. La réalité économique objective a souvent été subordonnée à des considérations purement politiques de la part du centre dans sa politique fiscale et budgétaire. Les transferts fédéraux et les exemptions fiscales ont souvent été utilisés pour se gagner la loyauté politique des régions plutôt que pour assurer le respect de normes minimales dans les conditions de vie des citoyens de la Fédération de Russie et l'accès aux services de base. Les fenêtres d'opportunités offertes par le cadre formellement fédéral et par la forte décentralisation politico-économique ont le plus souvent été utilisées par les régions pour se soustraire de leurs obligations financières face au reste de la nation. Le manque de clarté en ce qui concerne les obligations financières du centre et des régions a engendré un état de crise perpétuelle, où les différents paliers de gouvernement s'accusaient mutuellement de ne pas contribuer suffisamment financièrement, sans que le degré de responsabilité de l'un ou de l'autre soit clairement délimitable. Dans tous les cas, c'est la population en général, et notamment les couches les moins favorisées<sup>111</sup>, qui en fit habituellement les frais, sous forme d'un très faible niveau d'aide directe et de retards dans les paiements. L'argument à l'encontre de la fédéralisation d'un État en raison de sa tendance à restreindre le niveau de solidarité nationale semble donc pertinent dans l'analyse du cas du système fédéral russe sous la présidence de Eltsine. La décentralisation politique effectuée a, en effet, largement contribué à accentuer les disparités socio-économiques au sein de la Fédération de Russie.

### **2.10 Effet du caractère « féodal » du système fédéral russe sur la critique de ses fondements**

Les relations fédérales pendant la période eltsinienne ont fortement été influencées par la nature des régimes politiques en Russie et se sont poursuivies

---

<sup>111</sup> Les retraités, les travailleurs des industries déliquescents, etc.

dans le secret et la confusion. Comme l'a affirmé Jackson: « *they were far from open and transparent, and there was very little trust and mutual respect between the centre and federation subjects* »<sup>112</sup>. La nature « féodale » des rapports entretenus entre le centre et les régions a fortement limité les effets bénéfiques attendus d'une fédéralisation authentique. Le degré d'autonomie dont ont pu bénéficier les entités fédérées a certes été substantiel et permettait, dans une large mesure, aux gouvernements régionaux de suivre un programme politique et économique propre<sup>113</sup>. Néanmoins, la nature des régimes politiques présents à l'intérieur de la Fédération en Russie a fait en sorte que les justifications avancées pour légitimer la fédéralisation russe<sup>114</sup> se sont avérées largement factices et ont souvent été utilisées pour contrarier les libertés politiques locales et l'égalité socio-économique au niveau national. L'analyse des rapports fédéraux jette donc un éclairage très peu flatteur sur la nature des paliers gouvernementaux impliqués et illustre l'ampleur des carences du système politique fédéral issu de la transition russe.

À la fin du mandat présidentiel de Eltsine, de profondes réformes du système de relations centre-périphérie étaient attendues par la plupart des spécialistes du fédéralisme russe. Plusieurs analystes faisaient de l'asymétrie dans les relations fédérales la cause première des problèmes et injustices rencontrés et promouvaient des mesures qui permettraient de rétablir une plus grande uniformité légale, politique et économique entre les régions<sup>115</sup>. Ainsi, selon Ross :

Russia's constitutional asymmetry has prevented the development of universal norms of citizenship and human rights in the federation. As long as republic and regional leaders pledged support for Eltsin and "brought home the bacon", in the way of ethnic stability, tax revenues and electoral support,

<sup>112</sup> Jackson, 2002, p.119.

<sup>113</sup> Dans la mesure où l'intégrité et la stabilité de la Fédération de Russie ne se retrouvaient pas sérieusement remises en cause.

<sup>114</sup> Qu'il s'agisse du droit à l'autodétermination des peuples, d'un meilleur contrôle sur les richesses produites localement, etc.

<sup>115</sup> Voir par exemple Jackson, 2002, p.101.

federal authorities have been quite happy to turn a blind eye to the flagrant violations of the Russian Constitution by regional elites<sup>116</sup>.

L'idée de la mise en place d'une verticale des pouvoirs permettant de renforcer l'équité et de faciliter la mise en place de réforme au niveau national n'était pas nouvelle et avait en fait été fréquemment défendue par Eltsine et des représentants du pouvoir exécutif fédéral. Elle ne devait cependant s'implanter pleinement que sous la présidence de Vladimir Poutine, où les modifications dans le rapport de force entre les régions et le pouvoir fédéral en faveur de ce dernier devaient mener à des réformes radicales quant à la nature du système fédéral russe.

---

<sup>116</sup> Ross, 2002, p.157.

## CHAPITRE III

### ÉVOLUTION POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE DE L'OBLAST D'OULYANOVSK SOUS LE GOUVERNEUR IOURI GORYATCHEV (1991-2000)

La suite de cette étude portera plus spécifiquement sur le cas des relations entretenues entre le pouvoir fédéral et l'oblast d'Oulyanovsk, alors qu'Iouri Goryatchev en était le gouverneur. Cette période s'étend de la fin de l'URSS jusqu'aux élections régionales de décembre 2000. Ce troisième chapitre analysera la nature et l'évolution du régime politique régional pendant cette période. On cherchera à faire ressortir les principaux traits caractérisant ce régime politique, afin d'être en mesure de déterminer ce qui lui a été spécifique de ce qui caractérise plus généralement l'ensemble des gouvernements régionaux apparus au cours de la transition russe. Cette détermination des spécificités du régime servira à éclaircir, dans le dernier chapitre, les relations de la région avec le pouvoir fédéral.

L'oblast d'Oulyanovsk, sous les mandats comme gouverneur d'Iouri Goryatchev, s'est fait largement connaître au niveau national en raison de son rejet de la

politique socio-économique privilégiée par la présidence d'Eltsine. Les mesures de protection sociale et d'autarcie économique instaurées par l'exécutif régional ont constitué l'exemple le plus systématisé, par un gouvernement régional, de réaction à la « thérapie de choc » promue par l'exécutif national de la Fédération russe. Une description détaillée du « modèle » économique suivi par l'oblast d'Oulyanovsk sera faite à l'intérieur de ce chapitre. On mettra l'accent sur les conditions objectives de l'oblast d'Oulyanovsk au lendemain de la transition et sur l'influence prédominante du gouverneur Goryatchev sur la vie politique de la région. Les développements qu'a connus le « modèle d'Oulyanovsk » seront mis en parallèle avec l'évolution des institutions politiques. Cette description servira à mettre en lumière la nature et l'évolution du régime régional sous Goryatchev, en mettant l'accent sur les degrés de liberté politique et de justice socio-économique qui ont pu y être observés. On distinguera ce qui a varié dans le temps de ce qui est demeuré constant pour l'ensemble de la période à l'étude. Dans la mesure du possible, l'influence du gouvernement fédéral sur les développements internes sera délimitée. On cherchera à montrer dans quelle mesure la nature et l'évolution du système politico-économique de l'oblast d'Oulyanovsk s'expliquent par l'intervention fédérale et le cadre institutionnel édifié à l'intérieur de la Fédération de Russie, et dans quelle mesure elles sont liées à des facteurs spécifiques à l'oblast d'Oulyanovsk. Cette analyse servira, dans le dernier chapitre du mémoire, à illustrer la critique des rapports institués entre le pouvoir fédéral et l'exécutif régional sous Goryatchev.

### **3.1 Données générales sur l'oblast d'Oulyanovsk**

L'oblast d'Oulyanovsk est situé au cœur de la Russie, dans la région de la Volga centrale. Il s'agit d'une entité territoriale relativement petite ( 37 300 km<sup>2</sup> ) et peu

peuplée, comptant un peu plus de 1 400 000 habitants<sup>117</sup>. L'oblast a une diversité ethnique relativement grande, les Russes ethniques comptant pour 73 % de la population totale contre 11,4 % de Tatars, 8% de Tchouvaches et 4 % de Mordoves<sup>118</sup>.

L'oblast d'Oulyanovsk est dominé par la ville du même nom, où se concentrent les principales activités économiques et où vivent près de la moitié des habitants de la région. La ville porta le nom de Simbirsk jusqu'en 1924, année au cours de laquelle elle prit le nom de famille de Lénine (Oulyanov), qui y naquit et y passa la plus grande partie de son enfance. Encore aujourd'hui, le culte de Lénine demeure un élément visible de l'identité de la ville. La statue géante de ce dernier continue de faire face au parlement local, un immense mémorial lui est dédié au centre-ville et les différentes maisons dans lesquelles il vécut pendant son enfance ont été transformées en musées ouverts au public. Les tentatives des « démocrates » pour restituer à la ville son ancien nom de Simbirsk n'eurent pas de suites.

Pendant la période soviétique, l'économie de la région était mixte, avec une agriculture relativement performante malgré des conditions climatiques moyennes<sup>119</sup>. Aux lendemains de la transition, l'agriculture occupait une place assez importante, employant, en 1993, près de 16% de la population active de l'oblast. La population de l'oblast est cependant majoritairement urbanisée. Le secteur industriel employait 34,9% de la population active en 1993 (alors que la moyenne nationale était de 29,9%)<sup>120</sup>. Les principales sphères d'activités étaient la construction automobile, l'industrie aéronautique et la production de matériel

---

<sup>117</sup> À titre de comparaison, le Tatarstan et l'oblast de Samara, ses deux plus importants voisins, ont plus de 3 300 000 habitants. Nicholson, Martin. 1999. *Towards a Russia of the regions*. Coll. Adelphi papers, Oxford: Oxford University Press, p.76-77.

<sup>118</sup> Ibid, p.77.

<sup>119</sup> McIntyre, Robert. 1998. « Regional Stabilisation Policy under Transitional Period Conditions in Russia: Price Controls, Regional Trade Barriers and other Local-Level Measures ». *Europe-Asia Studies*, vol.50, no 5 (juillet), p.860.

<sup>120</sup> Pour des données quant à la répartition de la population par secteurs, voir « Regional Report : Ulyanovsk oblast », In IEWS *Russian Regional Report*, vol.2, no 42, 4 décembre 1997.

agricole. On note aussi la présence d'une importante industrie légère et agro-alimentaire. Les deux principales entreprises de la région, UAZ (Ulyanovskii avtomobilnyi zavod) et Aviastar sont spécialisées respectivement dans la construction automobile et aéronautique. Leurs usines sont situées sur le territoire de la ville d'Oulyanovsk et peuvent employer, lorsque fonctionnant à pleine capacité, plus de 20 000 travailleurs en ce qui concerne UAZ et environ 40 000 pour ce qui est de Aviastar. Au début des années 1990, les principaux espoirs de développement étaient fondés sur le complexe industriel moderne d'Aviastar, qui avait été édifié au cours des années 80 et qui devait faire d'Oulyanovsk le plus gros centre de production aéronautique du pays<sup>121</sup>.

N'étant pas un exportateur de matière première ou un centre financier et commercial important, les conditions économiques objectives de départ de l'oblast d'Oulyanovsk n'étaient pas favorables au moment de la transition post-soviétique. Dans son intéressante étude sur la performance économique comparée dans les régions, Bert van Selm a classé les différentes entités de la Fédération de Russie selon l'adéquation objective de leurs structures de production face à une ouverture et à une libéralisation des marchés. L'oblast d'Oulyanovsk arrivait à l'avant-dernier rang<sup>122</sup>. L'adoption de mesures protectionnistes et la politique socio-économique privilégiée au niveau régional se fondaient donc sur une certaine rationalité, les conséquences prévisibles à court terme d'une ouverture et d'une libéralisation radicale des marchés ayant toutes les chances de s'avérer désastreuses pour la production industrielle et agricole de l'oblast.

---

<sup>121</sup> Magomedov, Arbakhan K. 2004. «Rossiskaïa partiïnaïa sistema v kontexte regionalnikh politicheskikh praktik: stimouli formirovaniia i kharakteristika evolioutsii ». In *Parti i partiinnye sistemi v sovremennoi Rossii*, p.267-300. Moscou: izd-vo CKALS, p.287-288.

<sup>122</sup> Devançant seulement l'oblast d'Ivanovo, fortement spécialisé dans la production textile, et qui connu une crise économique majeure à la suite de l'effondrement de l'URSS. Voir Selm, Bert Van. 1998. «Economic Performance in Russia's Regions». *Europe-Asia Studies*, vol. 50, no 4 (juin), p.612.

### 3.2 Portrait du gouverneur Iouri Goryatchev

Les conditions objectives sont cependant insuffisantes pour expliquer la nature et l'évolution du système économique et politique de l'oblast d'Oulyanovsk sous les mandats comme gouverneur de Iouri Goryatchev. De nombreuses régions dans des conditions socio-économiques relativement semblables à celles de l'oblast d'Oulyanovsk ont, en effet, adopté des approches transitionnelles fort différentes. L'analyse ultérieure montrera la très forte personnification du pouvoir dans l'oblast d'Oulyanovsk et l'importance des conceptions personnelles de l'équipe dirigeante dans la nature du régime politique et de la politique socio-économique mis en place à l'intérieur de la région durant les premières années de la transition. La faiblesse des acteurs politiques formellement organisés (partis politiques, associations et mouvements civiques, etc.) et l'implication personnelle persistante du gouverneur Goryatchev dans les principaux aspects de la vie politique et économique de l'oblast ont, en effet, fait en sorte que sa personnalité et ses convictions ont largement influencé les développements du système politique régional. Cela permet aussi d'expliquer la fragilité et la précarité du « modèle » politico-économique alternatif mis en place sous sa gouverne : celui-ci sera en effet fortement compromis par l'affaiblissement progressif de son autorité personnelle et par l'amplification des pressions externes. La description des principaux traits de caractère et des positionnements idéologiques d'Iouri Goryatchev constitue une clé importante pour comprendre les fondements de la spécificité de l'approche transitionnelle adoptée au niveau de l'oblast au cours des années 90.

Iouri Frolovitch Goryatchev est né en 1938 dans une famille de condition modeste. Orphelin de père et de mère à partir de 1946, il fut élevé par sa sœur aînée, travaillant sur le kolkhoze de Kamichla. Il gradua de l'institut agricole d'Oulyanovsk, où ses résultats parfaits lui valurent la bourse Lénine, et s'impliqua activement dans les Komsomols locaux. Goryatchev constitue donc un représentant type du self-made-man, version soviétique. À partir de 1965, il fut

désigné premier secrétaire des Komsomols de l'Obkom d'Oulyanovsk et travailla de 1973 à 1987 comme premier secrétaire du Parti communiste pour la région d'Oulyanovsk. Durant cette période, Goryatchev s'acquit une réputation d'expert en administration rurale et en agriculture. Il prit l'habitude ( avant même les débuts de la perestroïka ) de parcourir le territoire de l'oblast de village en village pour s'enquérir des problèmes locaux et y trouver des solutions<sup>123</sup>. Cette approche sera en bonne partie reprise sous ses mandats en tant que gouverneur.

Les positionnements politico-économiques du gouverneur Goryatchev ont largement été déterminés par sa vision du monde. Iouri Goryatchev n'avait rien d'un idéologue radical, bien au contraire. Les références à la « démocratie », aux « réformes » ou aux « valeurs universelles » ont été absentes des discours de Goryatchev. Ses préoccupations et interventions publiques ont principalement été liées aux problèmes de la vie courante. Pour légitimer son pouvoir et justifier la direction prise par l'oblast sous sa direction, Goryatchev insistera de manière quasi obsessionnelle sur les prix relatifs des denrées alimentaires de base et sur le coût de la vie en général, alimentant souvent les sarcasmes et les critiques des « démocrates » et des milieux intellectuels en général. V.V. Iefimov, recteur de 1989 à 1999 de l'Université Technique d'Oulyanovsk, reprochera ainsi à Goryatchev de ne pas prendre en compte les besoins « spirituels » de la population et de tout réduire aux conditions matérielles<sup>124</sup>. Cette incompréhension envers les milieux intellectuels et le réformisme libéral sera largement réciproque, Goryatchev se plaisant à répéter que « *meetings and discussions will increase neither meat nor sugar* »<sup>125</sup>. Ce pragmatisme fut accompagné d'une grande prudence, le menant à désapprouver toute tentative radicale de transformer la société. Goryatchev justifiera sa méfiance envers les réformes libérales radicales entreprises au début de la présidence d'Eltsine par son ministre Gaïdar

<sup>123</sup> Matsuzato, Kimitaka. 1997. «The split and reconfiguration of ex-communist party factions in the Russian oblasts: Chelyabinsk, Samara, Ulyanovsk, Tambov and Tver (1991-95) ». *Demokratisatsia*, vol. 5, issue 1 (hiver), p.80.

<sup>124</sup> Iefimov, Valeri V. 1999. Extrait du livre non publié *Zapiski rektora*. In *Antologia Jizni 1997-2000*. Oulyanovsk: OGUP Obltipografia Petchatni Dvor, p.350.

<sup>125</sup> Matsuzato, 1997, p.71.

par son opposition à l'idée de faire « des expériences sur les gens » à partir d'un schéma théorique avec des conséquences floues<sup>126</sup>.

Les actes et prises de position de Goryatchev ont reflété de profondes tendances égalitaristes et un souci réel de venir en aide aux couches de la population les plus défavorisées<sup>127</sup> par la logique de la transition post-soviétique. Les témoignages des proches collaborateurs de Goryatchev, même chez ceux qui autrement auraient pu avoir des raisons de lui en vouloir, concordent en ce qui a trait à la sincérité de son engagement à répondre aux besoins des gens simples. V.V. Iegorov, qui fut en charge de l'hôpital pour les vétérans de la guerre, et dont les relations avec Goryatchev furent plutôt mouvementées, insiste sur la sincérité de son engagement envers les gens dans le besoin<sup>128</sup>. À l'opposé, Goryatchev n'a jamais caché son mépris pour les élites économiques émergentes, privilégiant le terme de « spéculateurs » à celui d'hommes d'affaires pour les désigner<sup>129</sup>. En réponse aux récriminations des milieux d'affaires l'accusant de mettre en péril la croissance économique de la région, Goryatchev taxera ces derniers d'hypocrisie et s'attaquera à leur mode de vie et à leur système de valeurs.

Iouri Goryatchev a étendu à lui-même son penchant pour l'austérité et la frugalité. Il n'a pas cherché à profiter de sa position au pouvoir pour acquérir des parts dans les entreprises locales et s'enrichir personnellement, chose rarissime parmi les gouverneurs régionaux de l'époque. Même ses pires ennemis ont reconnu ce fait. Ainsi, Khamza Iambaev, chef de l'union des entrepreneurs d'Oulyanovsk et principal organisateur de la campagne du général Chamanov en 2000 contre Goryatchev, a concédé qu'en dépit des mythes propagés durant la campagne

---

<sup>126</sup> Interview avec Iouri Goryatchev dans *Slovo Molodeji*, 14 décembre 1991. In *Antologia Jizni 1991-1996*. Oulyanovsk: OGUP Obltipografia Petchatni Dvor, p.86.

<sup>127</sup> Les retraités notamment.

<sup>128</sup> Témoignage de V.V. Iegorov, écrit le 18 juillet 2003. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.269-270. Iegorov fut à maintes reprises démis de ses fonctions par Goryatchev, puis rappeler, une pratique courante vu le caractère bouillant du gouverneur.

<sup>129</sup> *Russian Regional Report*, vol.6, No5, 7 février 2001.

électorale, Goryatchev et son « clan » ne s'étaient pas appropriés une miette de la propriété de l'oblast<sup>130</sup>.

Le style personnel de direction de Goryatchev a souvent été qualifié d'autoritaire, tant par les observateurs extérieurs que par ceux qui ont collaboré avec lui. Ses sautes d'humeur étaient légendaires et ses subordonnés en payaient souvent les frais, que ce soit par des disputes ou des congédiements spontanés. Les cas où de proches collaborateurs ont été évincés ou se sont eux-mêmes éloignés de lui à la suite de conflits de personnalité sont nombreux. L'irascibilité du gouverneur se serait amplifiée dans la dernière période de son mandat, au cours de laquelle son caractère semble s'être aigri substantiellement. Selon B.I. Mynov, à la tête de la direction culturelle de l'oblast, il se mit à se conduire comme « un petit Napoléon » à l'égard de tout son entourage<sup>131</sup>. Son penchant pour la mise en place de relations hiérarchisées accentuera ses conflits avec toutes les personnalités politiques locales refusant de se considérer comme son subordonné, que ce soit, par exemple, avec le représentant présidentiel Stoupnikov à partir de 1991, avec son ancien ami et collaborateur Kazarov à partir de 1996 et avec le maire de la ville d'Oulyanovsk Marsounine de 1997 à 2000<sup>132</sup>.

### **3.3 Contexte de l'arrivée au pouvoir de Goryatchev et de son équipe au moment de la transition**

En mars 1990, lors des élections pour le Soviet Suprême de la République de Russie et pour le soviet régional, Goryatchev se fit élire à l'intérieur de ces deux organes législatifs. Un mois plus tard, en avril 1990, Goryatchev fut aussi élu secrétaire général de l'*Obkom* ( Comité régional du Parti Communiste ) d'Oulyanovsk, ce qui représentait alors la plus haute fonction du Parti

<sup>130</sup> Témoignage de Khamza Iambaev, écrit en avril 2004. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.590.

<sup>131</sup> Témoignage de B.I. Mynov, écrit le 18 février 2002. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.31.

<sup>132</sup> Particulièrement révélateur à ce sujet est le témoignage du représentant présidentiel Stoupnikov, écrit le 10 février 2004. In *Antologia Jizni 1991-1996*, p.125.

Communiste dans la région, avec comme deuxième secrétaire Oleg V. Kazarov, un compagnon du temps des Komsomols. Alors que Kazarov avait la responsabilité de l'industrie, Goryatchev était apprécié pour son expertise en agriculture et amorça une réforme qui visait à assurer l'autosuffisance alimentaire de l'oblast<sup>133</sup>. La position de Goryatchev dans cette période marquée par la fin de la perestroïka et l'effondrement de l'URSS ne correspondait ni à celle du pouvoir communiste en place, ni à celles des « démocrates ». S'il exprima de fortes réserves au sujet du programme économique de l'équipe d'Eltsine, Goryatchev affirma aussi qu'il était de la première importance « *to change decisively the style and the method of work, and to submit our work to the interest of the people* », ajoutant : « *The time of office-based labor is gone* »<sup>134</sup>. Lors de son discours d'inauguration en avril 1990, il proposa de suspendre presque complètement la construction de nouvelles installations industrielles et de rediriger une part importante de l'investissement en capital vers les installations sociales<sup>135</sup>.

Goryatchev ne résista pas au décret sur la « dé-partisation » (*departizatsia*) de juillet 1991 et abandonna ses fonctions à la tête du Parti Communiste, conservant néanmoins son poste à la tête du soviet de l'oblast. Lors du putsch d'août 1991, la direction de l'oblast resta d'une neutralité silencieuse, Goryatchev « disparaissant » pendant plusieurs jours. Goryatchev se défendra par la suite de ne pas avoir appliqué les ordres anticonstitutionnels envoyés par les putschistes, et ainsi de ne pas les avoir soutenus<sup>136</sup>. La résistance active aux putschistes sera principalement organisée par le soviet municipal, à la tête duquel se trouvait Gueorgui, I. Stoupnikov, un « démocrate », dirigeant d'un club de discussion politique. La passivité de Goryatchev lors des événements d'août et son opposition aux premières applications des réformes<sup>137</sup> ne seront pas appréciées par la présidence. Au moment de nommer un candidat au poste de gouverneur

<sup>133</sup> Matsuzato, 1997, p.70.

<sup>134</sup> Ibid, p.71.

<sup>135</sup> Ibid.p.70.

<sup>136</sup> Spektorova, L. 1991. « Iouri Goryatchev khotchet, tchtobi lioudi znali o niom pravdou ». *Simbirski Kourrier*, 24 août 1991. In *Antologia Jizni 1991-1996*, p.55-56.

<sup>137</sup> Notamment en ce qui concerne la privatisation d'Aviastar.

pour la région, Eltsine ne tiendra pas compte de l'appui du soviet de l'oblast local à Goryatchev et tentera d'imposer la nomination de Viktor V. Malafeïev, dont la candidature avait été avancée par un groupe d'hommes d'affaires locaux<sup>138</sup>.

Goryatchev, Kazarov et la direction du soviet de l'oblast s'opposèrent activement à cette décision, refusant d'abandonner les locaux administratifs. Des manifestations populaires eurent lieu en appui à Goryatchev et le soviet de l'oblast vota l'annulation de l'oukaze présidentiel nommant Malafeïev au poste de gouverneur<sup>139</sup>. Une délégation de personnalités régionales fut envoyée au Kremlin pour convaincre Eltsine de revenir sur sa décision, ce qui fut fait, celui-ci annulant son décret sur la nomination de Malafeïev. Pendant deux mois, aucune nomination officielle ne se fit, Goryatchev dirigeant dans les faits la région. La question se régla de manière quelque peu théâtrale, en janvier 1992, lors de la venue du président dans la région. En visite aux installations d'Aviastar, Eltsine demanda à la foule rassemblée si elle voulait de Goryatchev comme gouverneur. Recevant un oui massif en réponse à sa question, Eltsine signa sur le champ un décret présidentiel officialisant la nomination de Goryatchev comme gouverneur de l'oblast<sup>140</sup>. À partir de ce moment, l'exécutif régional eut l'indépendance politique nécessaire face au centre pour mettre en place ce qui devait être qualifié de « modèle d'Oulyanovsk ».

### **3.4 Stratégie de transition économique de l'oblast d'Oulyanovsk : une « voie douce vers le marché »**

La direction politique de l'oblast d'Oulyanovsk contestera la validité de la stratégie de transition économique promue par le premier ministre Gaïdar et les autres libéraux à la tête de l'exécutif national à l'époque, la « thérapie de choc », s'opposant à la libéralisation abrupte des prix et aux privatisations rapides. En

<sup>138</sup> Voir témoignage de K.A. Bibersov, initiateur de ces démarches, écrit le 16 mars 2004. In *Antologia Jizni 1991-1996*, p.69.

<sup>139</sup> Douvanova, Lioudmila. 1991. « Oktiabrski bount founksionerov : oblastnaïa sessia otmenila oukaz prezidenta ». *Simbirski Kourrier*, 31 octobre 1991. In *Antologia Jizni 1991-1996*, p.72.

<sup>140</sup> McIntyre, 1998, p.862.

opposition à la « thérapie de choc », Goryatchev et son équipe préférèrent une approche plus graduelle qu'ils qualifieront eux-mêmes de « voie douce vers le marché» (*miagkoe vkhodzenie v rynok*)<sup>141</sup>.

Les premières mesures prises par Goryatchev à la tête de l'oblast confirmèrent son refus d'accepter la libéralisation des prix décidée par les autorités centrales en ce qui concerne les produits alimentaires de base. Ceux-ci furent fortement subventionnés par le gouvernement régional, créant une dualité entre les produits de consommation courante et ceux de luxe. Pour éviter la spéculation et l'exportation vers d'autres régions, un système de rationnement par talons fut instauré et les frontières de l'oblast furent étroitement contrôlées<sup>142</sup>. Le système des talons persista jusqu'en 1996, avec une diminution progressive du nombre de produits couverts. La direction régionale chercha en fait à limiter les effets de la libéralisation centrale des prix sur le coût de la vie en général. Le gouvernement régional travailla ainsi en étroite collaboration avec le maire Iermakov pour limiter les hausses dans les coûts du logement<sup>143</sup>.

Les effets dans le court et moyen terme des mesures prises par le gouvernement régional se sont avérés largement positifs pour la majorité de la population locale, notamment en ce qui concerne les groupes les plus défavorisés. Au cours de l'année 1992, le niveau de consommation alimentaire dans l'oblast d'Oulyanovsk a peu diminué pour certains produits (de 6% pour la viande, de 4% pour le sucre) et a même augmenté pour d'autres (de 25% pour le lait) alors que la consommation générale de ces produits en Russie chutait dramatiquement<sup>144</sup>. Le coût de la vie est resté largement inférieur à celui de la moyenne nationale tout au

<sup>141</sup> Magommedov, Arbakhan K. et Mikhaïl M. Kirichenko. 2004. «Ot Eltsina k Poutinou: Kreml i reguionalnaïa Rossia (Na primere Oulyanovskoï oblasti i Krasnodarskogo kraïa)». In *Fenomena Vladimira Poutina i rossiskie reguioni*. Hokkaïdo: Slavic Research Center, Hokkaido University, p. 273.

<sup>142</sup> McIntyre, 1998, p.863.

<sup>143</sup> Témoignage de Iermakov, écrit le 19 octobre 2004. In *Antologia Jizni 1991-1996*, p.134.

<sup>144</sup> De 1,8 à 2 fois pour la viande et le poisson, de 18 à 50% pour les œufs, de 12 à 28 % pour les légumes et le beurre. Ieltsov, G. 1992. « Neveroiatno, no fakt- oulyanovtsy pitalis v pervom kvartale 1992 g. ne khouje, tchem god nazad ». *Narodnaïa Gazeta*, 22 mai 1992. In *Antologia Jizni, 1991-1996*, p.115.

long des années 1990. Pour l'année 1995 par exemple, le revenu minimum de subsistance pour l'oblast d'Oulyanovsk était de 125 mille roubles, contre 225 comme moyenne nationale en Russie. Les retraités profitèrent largement de la politique économique promouvant un bas niveau de vie ; leurs allocations reçues du centre (54 000 roubles en 1994) demeuraient supérieures au revenu minimum vital dans la région<sup>145</sup>. Les effets d'une telle politique furent remarqués par les observateurs extérieurs. Kimitaka Matsuzato, spécialiste des effets de la transition dans les régions russes, écrivit à ce sujet: « *Primarily because of cheap food, even the elderly are relatively well dressed and smiling on the streets- a rare scene in post-Gaidar Russia* »<sup>146</sup>.

Le contrôle étatique sur les prix et sur la distribution des denrées alimentaires aurait eu des effets bénéfiques également sur la stabilisation de la production agricole locale. La politique d'autarcie et de protectionnisme instaurée par les autorités régionales assura en effet un débouché stable pour les producteurs locaux, ce qui les protégea de la concurrence extérieure et leur évita de faire affaire à des réseaux de distribution largement instables et criminalisés dans la Russie post-soviétique<sup>147</sup>. Des problèmes apparaîtront cependant vers 1994, année à partir de laquelle la production agricole diminuera sérieusement. Pour Boris A. Saraïev, alors premier-adjoint du gouverneur, cela a été provoqué par la contradiction dans les rôles du gouvernement, celui-ci agissant à la fois comme législateur et comme acheteur des produits agricoles. En exigeant des producteurs des prix de vente trop bas, il aurait incité les producteurs à vendre leur production (illégalement) en dehors de l'oblast ou à arrêter de produire. En contrepartie, cela a forcé l'oblast à faire des achats à l'extérieur aux prix du marché russe, accentuant son déficit budgétaire<sup>148</sup>.

<sup>145</sup> Qui s'élevait à 44 000 roubles pour la même année. Voir entrevue avec Iouri Goryatchev, *Oulyanovskaïa Pravda*, 9 juillet 1994. In *Antologia Jizni 1991-1996*, p.271.

<sup>146</sup> Matsuzato, 1997, p.69.

<sup>147</sup> McIntyre, 1998, p.866-867.

<sup>148</sup> Témoignage de Saraïev, écrit en janvier 2002. In *Antologia Jizni 1991-1996*, p.278-279.

Le soutien aux prix des produits alimentaires de base s'est fait par l'entremise d'un fonds de stabilisation se finançant en bonne partie sur les profits des entreprises régionales et sur les taxes sur la vodka<sup>149</sup>. Les problèmes rencontrés par UAZ (le principal contributeur au fonds) et les déficits budgétaires obligeront progressivement le gouvernement régional à hausser les prix. Au moment des élections régionales de 1996, Oulyanovsk demeurait néanmoins la ville où le panier de consommation alimentaire courante demeurait le plus bas en Russie.

L'exécutif régional s'est aussi fortement opposé à la thérapie de choc promue par le centre en ce qui concerne la privatisation des entreprises. Oulyanovsk sera constamment critiqué par l'administration Gaïdar pour les « retards » pris dans le processus de privatisation. Goryatchev prit des dispositions pour suspendre la privatisation de plusieurs entreprises en raison de l'importance sociale de leurs activités et renversa même les privatisations de certaines entreprises du complexe agro-alimentaire pour les intégrer à l'entreprise d'État Oulyanovskagrotekhnab<sup>150</sup>. La direction régionale garda un contrôle étroit sur le processus de privatisation, faisant tout pour le ralentir et maintenir un contrôle effectif sur les principales entreprises locales<sup>151</sup>.

Cette « voie douce vers la marché » a souvent été assimilée, en fait, à une négation générale des réformes de marché. Il convient sans doute ici de faire la distinction entre la conception personnelle de Goryatchev et celles de certains de ses proches collaborateurs plus « souples ». Pour Sergueï Riaboukhine, président de l'assemblée législative locale et longtemps considéré comme l'héritier politique de Goryatchev, ce qui distingue ce dernier a été son refus d'admettre l'irréversibilité de la libéralisation économique en cours. Il dira du

<sup>149</sup> Dont le prix majoré, payé par les habitants de l'oblast, équivalait au double de la moyenne nationale. Voir « V rynek- pod baldoï ». *Simbirski Kourrier*, 20 avril 1995. In *Antologia Jizni 1991-1996*, p.344.

<sup>150</sup> Textes de l'émission retransmise sur Radio-Russie, 30 avril 1993. In *Antologia Jizni 1991-1996*, p.185. Les textes diffusés sur Radio-Russie furent l'œuvre du journaliste Guennadi Demochkine, le compilateur de *l'Antologia Jizni*

<sup>151</sup> Avec l'exception partielle d'Aviastar, sous juridiction directe fédérale.

gouverneur : « Беда и ошибка Горячева в том, что он считал : это временное явление. Рано или поздно все вернуться на круги свои, надо только какое-то время продержаться »<sup>152</sup>.

L'aversion envers le principe même des privatisations caractérisa la conception de l'économie de Goryatchev tout au long de ses années au pouvoir. Dans une allocution faite en 1994 pour convaincre la population locale de ne pas se départir de leurs parts dans les entreprises, voici comment il s'est adressé à eux :

Понимая, что во многих семьях сейчас трудное материальное положение, все же призываю вас подумать о вашем будущем и будущем ваших детей и внуков. Дело не только в постоянном росте стоимости акций и сохранении возможности получать дивиденды. Подумайте о том, что, продавая акции вашего предприятия, вы за бесценок продаете кому-то все то, что создавалось не одним поколением ульяновцев<sup>153</sup>.

Tout au long de ses mandats en tant que gouverneur, Goryatchev cherchera à maintenir un contrôle étatique sur les entreprises n'étant pas encore privatisées et défendra une renationalisation de celles qui le furent.

La politique socio-économique adoptée à Oulyanovsk, en plus de la sécurité qu'elle procurait à la majorité de la population, a aussi connu une certaine notoriété en raison de sa capacité à amortir la chute de la production, partout ressentie fortement en Russie dans les débuts de la transition. Selon les données officielles recueillies, le volume global de la production entre 1990 et 1993 n'a chuté que de 2 % à l'intérieur de l'oblast d'Oulyanovsk, soit la baisse la moins

<sup>152</sup> « L'erreur et le malheur de Goryatchev a consisté à n'y voir ( aux réformes de marché ) qu'un phénomène temporaire. Que tôt ou tard, tout reviendra dans l'ordre des choses, qu'il suffit en attendant de résister ». Témoignage de Riaboukhine, écrit le 29 octobre 2002. In *Antologia Jizni 1991-1996*, p.185.

<sup>153</sup> « Comprenant que la situation matérielle de nombreux foyers est présentement difficile, je vous incite néanmoins à réfléchir à votre futur et à celui de vos enfants et petits-enfants. Le problème n'est pas simplement lié à la croissance constante du prix des actions et de la possibilité de recevoir des dividendes. Pensez à ce que, en vendant les actions de vos entreprises, vous vendez pour un rien ce qui a été accumulé par des générations d'Oulyanovskiens », reportage sur Radio-Russie, 7 décembre 1994. In *Antologia Jizni 1991-1996*, p.301.

importante, toute entité fédérée confondue<sup>154</sup>. Il s'agit d'un résultat d'autant plus surprenant que la région figurait, comme on l'a vu, parmi celles ayant le plus à perdre par une réforme radicale des marchés. Sans aller jusqu'à parler de miracle économique<sup>155</sup>, la région a connu une performance économique relativement bonne si on se fie aux indicateurs macro-économiques, continuant de se situer en 1995 au huitième rang parmi les régions russes en ce qui concerne le niveau de production par rapport à l'année 1990<sup>156</sup>. Cette performance économique et la limitation de la détérioration des conditions de vie dans l'oblast constitueront les principaux outils de légitimation politique de Goryatchev jusqu'aux élections régionales de 1996.

### **3.5 Évolution politique de l'oblast sous le premier mandat comme gouverneur de Iouri Goryatchev ( 1991-1996 )**

Après la nomination de Goryatchev comme gouverneur, l'oblast d'Oulyanovsk sera caractérisé par une très grande stabilité politique<sup>157</sup> jusqu'aux élections régionales de 1996. La vie politique sera même qualifiée de « marais » (*boloto*) par les observateurs, aucune transformation dans la constitution et les orientations des élites politiques ne semblant envisageables à l'époque<sup>158</sup>. Pour la période allant de 1992 à 1996, les pouvoirs régionaux seront fortement concentrés dans la personne d'Iouri Goryatchev. Un des facteurs explicatifs est l'étroite coopération durant cette période entre le gouverneur et le maire d'Oulyanovsk, Iermakov. Celui-ci accepta sa subordination dans les faits au pouvoir régional.

<sup>154</sup> Treisman, 1999, p. 89.

<sup>155</sup> Il s'agit, en effet, d'une période de crise pour Oulyanovsk comme pour toutes les régions russes.

<sup>156</sup> Van Selm, 1998, p.612.

<sup>157</sup> Qui a souvent été perçue comme de l'inertie, notamment par les « démocrates ».

<sup>158</sup> Magommedov, Arbakhan K. 1994. «Kak jivot provintsia: Politicheskie eliti rossiskoï provintsii», *Mirovaïa ekonomika i mejdounarodnie otnoçhenia, Rossiskaïa akademïa nauk institout mirovoï ekonomiki i mejdounarodnye otnoçheni*, no 4, p. 74.

Comme il le dira lui-même, plusieurs années après son départ :

Я так понимаю ( и тогда, и сейчас ) : в области есть одно первое лицо-губернатор. В оперативном плане ему все подчинены, и подчинение это должно соблюдаться <sup>159</sup>.

Goryatchev et Iermakov avaient coutume de se rencontrer quotidiennement et d'évaluer en « équipe » les mesures devant être prises : aucune séparation sérieuse n'a eu lieu dans leur collaboration aussi longtemps qu'Iermakov représenta les autorités exécutives de la ville d'Oulyanovsk.

La forte concentration des pouvoirs s'explique aussi par la situation des organes législatifs pendant cette période. De 1990 à 1993, il y a eu présence, tant au niveau municipal que régional, de soviets élus, lesquels constituaient les organes législatifs à l'intérieur de l'oblast d'Oulyanovsk. Le décret d'Eltsine sur la dissolution des Soviets sera appliqué à Oulyanovsk, le soviet de l'oblast, largement favorable à Goryatchev, votant sa propre dissolution pour lui éviter d'avoir à imposer cette décision<sup>160</sup>. L'oblast sera pendant deux ans sans organe législatif. C'est seulement à la fin de 1995 que seront organisées des élections pour la l'assemblée législative de l'oblast. Paradoxalement, le soviet municipal d'Oulyanovsk, où les « démocrates » étaient largement représentés et dont les membres les plus influents (dont le représentant Nikolai Povtarev) appuyèrent l'attaque d'Eltsine contre le Soviet Suprême, furent plus réticents face à l'oukaze présidentiel, mais acceptèrent aussi, finalement, de déléguer tous les pouvoirs temporairement au maire de la ville<sup>161</sup>. Les élections pour la Douma municipale ne furent pas organisées avant 1996, laissant ainsi le champ libre aux pouvoirs exécutifs dans la direction de la région.

<sup>159</sup> « Je comprends les choses ainsi (et à cette époque, et maintenant) : dans l'oblast il y a un personnage prédominant, c'est le gouverneur. Au niveau opérationnel, tous lui sont subordonnés, et cette subordination doit être observée ». Témoignage de Iermakov, écrit le 19 septembre 2003. In *Antologia Jizni 1991-1996*, p.175. Iermakov ajoute plus loin : « Властная вертикаль, которую пытается выстроить Путин,- это благо », soit grosso modo: « La verticale des pouvoirs que tente d'instaurer Poutine est une bonne chose ».

<sup>160</sup> Radio-Russie, 23 octobre 1993. In *Antologia Jizni 1991-1996*, p. 225.

<sup>161</sup> Voir « Sovietskaïa vlast oukhodit. Nasovsem ! ». *Simbirski Kourrier*, 30 octobre 1993. In *Antologia Jizni 1991-1996*, p.226.

La forte mainmise des autorités politiques sur la vie économique de la région limitait par ailleurs les possibilités d'un conflit ouvert avec celles-ci de la part des élites économiques émergentes. Le conflit entre ces dernières et la nomenklatura demeura le plus souvent latent et silencieux, les représentants du « monde des affaires » hésitant le plus souvent à soutenir ouvertement les forces d'oppositions dites « démocratiques »<sup>162</sup>. Faute de réelle alternative, les principaux directeurs d'usines et de kolkhoze affichèrent donc le plus souvent leur appui aux autorités régionales.

L'opposition la plus visible sous cette période a principalement été représentée par un petit groupe de « démocrates » n'appartenant pas à la nomenklatura et regroupé autour du représentant présidentiel Gueorgui Stoupnikov. Ceux-ci étaient assez bien représentés au niveau du soviet municipal avant sa dissolution. Leur principal succès sera remporté en mars 1994 en obtenant gain de cause devant les tribunaux dans leur contestation des dispositions prises pour les élections régionales. Selon le découpage envisagé par la direction de l'oblast, plus de 60 % des députés de l'assemblée législative devaient provenir des arrondissements ruraux, qui ne rassemblaient pourtant que 47% de la population<sup>163</sup>. Pour se venger, l'administration régionale intensifia ses attaques contre le représentant présidentiel Stoupnikov et obtint finalement le renvoi de celui-ci par Eltsine, en décembre 1994. L'opposition « démocrate », par la suite, sera dans l'incapacité de s'organiser et d'obtenir un large appui populaire pour être en mesure de présenter un candidat ayant des chances de l'emporter aux élections régionales de 1996.

---

<sup>162</sup> Voir notamment Souvorov, Alexandre.I. 2005. «Zakonodatelnoe sobranie Oulyanovskoï oblasti i sredstva massovoï informatsii: Nekotorie aspekti vzaimodeïstvia i ikh otsenka». In *Rossiski parlamentarism: Istoria i sovremenost, materialy naoutshno-prakticheskoi konferentsii, posvaïchennoï 10 let zakonodatelnogo sobrania Oulyanovskoï oblasti*, p.182-187. Oulyanovsk: Izdatelstvo Korporatsia tekhnologi prodvïjenia, 355p.

<sup>163</sup> Voir « Oblastnaïa administratsia vyzivaetsia v soud ». *Simbirski Kourrier*, 19 mars 1994. In *Antologia Jizni 1991-1996*, p.257.

Les élections régionales et municipales à Oulyanovsk eurent lieu en même temps, en décembre 1996. Au niveau de la ville d'Oulyanovsk, les deux principaux opposants étaient Iermakov et Vitali Marsounine, un représentant de l'opposition notamment soutenu par le pouvoir fédéral et par l' « oligarque » local Aram Gabrelianov<sup>164</sup>. Pour des raisons inexplicées, Goryatchev refusa de faire campagne commune avec Iermakov en dépit de leur étroite collaboration tout au long de son premier mandat comme gouverneur<sup>165</sup>. Marsounine fut élu maire avec 38,1 % des voix contre 30,0 % pour Iermakov.

L'élection régionale mettra aux prises, paradoxalement, le plus « rouge » des gouverneurs avec le dirigeant du Parti Communiste local, Alexandre Krouglikov. Il semble que le PC local n'ait jamais bien accepté le fait que Goryatchev ait abandonné le parti, ne cherchant pas réellement à réintégrer ses rangs. Les relations s'envenimèrent par la suite en raison de l'absence d'opposition de Goryatchev contre le renversement du Soviet Suprême en 1993 et, surtout, après l'appui officiel apporté par Goryatchev à Eltsine au cours de l'élection présidentielle de 1996. Au cours de l'élection régionale, Goryatchev remporta la victoire avec 42,5 % des voix, contre 33,7% pour Krouglikov<sup>166</sup>.

### 3.6 Crise du « modèle d'Oulyanovsk » ( 1997-2000 )

À partir du milieu des années 90, la politique socio-économique prônée par les dirigeants de l'oblast entra progressivement en crise. La chute continue du niveau de production, le déficit budgétaire croissant et l'affaiblissement politique du gouverneur à l'intérieur de l'oblast interagirent pour provoquer une importante

<sup>164</sup> Marsounine travailla en fait pour ce dernier au Simbirski gubernskie vedomosti, voir témoignage de Natalia Polat, à l'époque correspondante de ce journal, écrit le 23 octobre 2002. In *Antologia Jizni 1991-1996*, p.410-411.

<sup>165</sup> À la grande incompréhension de ce dernier, voir le témoignage de Iermakov, écrit le 19 octobre 2004. In *Antologia Jizni 1991-1996*, p.462.

<sup>166</sup> « Soobchenie izbiratelnoï komissii Oulyanovskoï oblasti ». *Simbirski Kourrier*, 26 décembre 1996. In *Antologia Jizni 1991-1996*, p.464-465. Krouglikov, cependant, obtint plus de votes à l'intérieur même de la ville d'Oulyanovsk.

remise en cause de plusieurs des éléments de la politique socio-économiques menée par les dirigeants de l'oblast d'Oulyanovsk. Les pressions, tant externes qu'internes, s'intensifièrent sur le système économique régional pour en modifier la nature. En 1997, Oulyanovsk perdit ainsi, pour la première fois depuis la transition, son statut de ville la moins chère de Russie<sup>167</sup>. Pour Robert McIntyre, qui avait analysé la nature et les fondements du modèle mis en place à Oulyanovsk jusqu'au milieu des années 90, un tel développement était prévisible pour deux raisons principales. La première était que le gouvernement national risquait d'appliquer à l'égard de ce « modèle » économique subversif des pressions « *in ways that degraded its performance and made economic and social conditions become more like those of surrounding areas* »<sup>168</sup>. Mais même en l'absence de pressions directes, l'inévitable intégration des marchés devait tendre à réduire les différences entre les entités d'un système plus large. Pour McIntyre, les autorités d'Oulyanovsk avaient été en mesure de résister aux pressions externes en raison de la faible intégration des régions russes et de la faiblesse des infrastructures nationales, qui avaient facilité l'application d'une approche fondée sur l'indépendance et l'autarcie<sup>169</sup>. Une modification quant à ces conditions régionales risquait, selon lui, de mettre en péril la préservation du système socio-économique mis en place. Voyons ce qu'il en a été dans les faits.

Les évolutions dans le système politico-économique de l'oblast d'Oulyanovsk furent, tout d'abord, fortement influencées par la dégradation progressive du niveau de production dans l'oblast. L'approche stabilisatrice adoptée par l'oblast avait, comme on l'a vu, freiné la rapidité de cette chute. Néanmoins, du milieu des années 1990 jusqu'au début de 2000, les principales industries régionales entrèrent dans une situation de crise comparable à celles des régions environnantes. La dette énergétique de UAZ et la chute de la demande de ses produits contribuèrent à mener cette entreprise à la limite de la banqueroute. La

<sup>167</sup> Aux dépens de l'oblast de Tambov, voir « Maltchik khotchet v Tambov... ». *Simbirski Kourrier*, 23 août 1997. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.86.

<sup>168</sup> McIntyre, 1998, p.861.

<sup>169</sup> *Ibid.*, p.861.

situation était encore plus catastrophique avec Aviastar, qui ne fonctionnait qu'au dixième de ses capacités et qui, malgré les promesses ponctuelles faites par le gouvernement national, ne reçut aucun investissement important et aucune commande significative tout au long des années 1990<sup>170</sup>. Entre 1991 et 1996, elle passa ainsi de 40 000 travailleurs à 20 000<sup>171</sup>, puis à 14 000 en 1999<sup>172</sup>.

La chute de la production régionale accéléra le fardeau financier exercé sur les budgets régionaux et municipaux. Ceux-ci étant principalement constitués d'impôts prélevés sur les entreprises, la diminution dans leurs capacités de paiement se répercutait de manière symétrique sur les budgets locaux. L'effondrement de l'industrie du textile, qui avait contribué jusqu'à 26% du budget régional, constitua une perte importante dans les capacités budgétaires de l'oblast<sup>173</sup>. Le principal donateur avait été dans la première partie des années 1990 le constructeur automobile UAZ. Les problèmes financiers rencontrés par cette entreprise provoquèrent une véritable crise des paiements, ceux-ci s'effectuant fréquemment sous forme de livraison d'automobiles<sup>174</sup>.

La crise budgétaire fut par ailleurs amplifiée par des causes externes. L'augmentation des coûts associés à l'approvisionnement énergétique constitua un élément central dans les problèmes financiers rencontrés par l'oblast. Cette augmentation des coûts prenait une gravité particulière à Oulyanovsk ; l'approche économique privilégiée par la direction de l'oblast, si elle tendait à limiter le coût nominal de la vie, tendait aussi à exercer une pression à la baisse sur les salaires. L'augmentation des coûts de l'approvisionnement énergétique, imposée par les principaux monopoles nationaux, avait ainsi des effets particulièrement

<sup>170</sup> Voir lettre de Goryatchev adressée au premier ministre Primakov, publiée dans *Oulyanovskaïa pravda*, 15 octobre 1998. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.211.

<sup>171</sup> Voir « Razval otrasli dostignout ». *Komsomlskaïa Pravda*, 3 septembre 1996. In *Antologia Jizni 1991-1996*, p.438-439.

<sup>172</sup> « Bloc-Note », 6 mai 1999. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.288-289. Les sections Bloc-Note sont constituées de notes prises par le journaliste Guennadi Demochkine, le plus souvent au cours de conférence de presse.

<sup>173</sup> Magommedov, 2004, p.290.

<sup>174</sup> Entrevue avec Pavel Lejankine, directeur de UAZ, par Iakimtchev, Guennadi. 2000. « Ne dojdiotess ». *Simbirski Kourrier*, 19 février 2000. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.411-412.

désastreux dans l'oblast d'Oulyanovsk. Pour éviter que les coûts énergétiques ne grugent une portion trop grande des revenus des particuliers et des entreprises, l'oblast fut obligé de subventionner en bonne partie ceux-ci, ce qui fit accroître la dette et les déficits budgétaires. Les relations avec Mezhreguiongaza, la filiale régionale du monopole national Gazprom, furent particulièrement houleuses, cette dernière accentuant les pressions pour le paiement de la dette énergétique croissante, faute de quoi « (...) *вынужден будет применить жесткие санкции по отношению к неплательщикам, вплоть до полного прекращения подачи газа должникам* »<sup>175</sup>. L'ampleur de la dette énergétique prit des proportions considérables, tant au niveau régional que municipal. Selon A. Balandine, adjoint au maire d'Oulyanovsk, les frais de chauffage et d'électricité pour la ville d'Oulyanovsk se chiffraient à 850 millions de roubles en 1999, alors que le budget total de la ville était de 570 millions de roubles. La dette de la ville, quant à elle, était de deux milliards de roubles, soit trois fois le budget annuel municipal<sup>176</sup>. L'arrivée, en 1998, d'Anatoli Tchoubais à la tête de Système Énergétique Unifié (SEU), le monopole en charge de l'approvisionnement en électricité, accentuera encore les pressions exercées sur l'oblast. Celui-ci était un adversaire de longue date de Goryatchev, appartenant sur le spectre politique aux libéraux réformateurs de droite. La « libéralisation » des prix des frais d'électricité et leur ajustement aux « prix du marché » renforceront la crise budgétaire régionale. À la fin des années 90, les coupures ponctuelles d'électricité seront fréquentes et la menace d'un arrêt total des approvisionnements sera fréquemment utilisée par les principaux fournisseurs énergétiques comme outil de contrainte envers l'oblast, celui-ci se voyant obligé d'adopter une approche économique plus conformiste.

La crise budgétaire de la région ne sera pas atténuée par les transferts en provenance du gouvernement fédéral. Si le gouvernement de l'oblast ne s'était

<sup>175</sup> « il s'avérerait nécessaire de prendre des mesures sévères contre les payeurs récalcitrants, allant jusqu'à une coupure complète de l'approvisionnement en gaz aux débiteurs », tiré d'une lettre envoyée Gazprom à l'administration régionale. *Simbirski Kourrier*, 13 septembre 1997. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.90.

<sup>176</sup> « Bloc-Note », 28 septembre 1999. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.344-345.

pas vraiment plaint de la l'importance des transferts fédéraux dans la première partie des années 1990, la situation changea substantiellement par la suite. La direction de l'oblast déplora fréquemment le fait que la région figurera parmi les entités fédérées les moins subventionnées par le centre. Sergueï Riaboukhine se plaindra ainsi qu'alors que la moyenne des transferts fédéraux par habitant était de 2 258 roubles en 1999, la moyenne pour l'oblast d'Oulyanovsk était de 1 478 roubles par habitant<sup>177</sup>. Nous reviendrons plus en détail sur cette importante question à l'intérieur du quatrième chapitre. Ce qu'il convient de noter pour le moment, c'est que même si l'oblast d'Oulyanovsk était en principe une région qui aurait dû, de par sa situation économique objective, être bénéficiaire de l'aide fédérale, il semble que, dans les faits, les revenus envoyés vers le centre étaient supérieurs à ceux reçus.

Plusieurs des éléments centraux du « modèle d'Oulyanovsk » seront compromis par les difficultés budgétaires croissantes, qu'il s'agisse des subventions aux produits alimentaires de base, du maintien d'un système de santé universel et de la gratuité scolaire par exemple. Le contrôle étatique des entreprises régionales par l'oblast sera aussi mis sous pression, le faible appui du centre étant justifié par l'absence de réformes dans la région et les compagnies énergétiques ne déguisant pas leurs intentions de monnayer la dette contre des parts dans les entreprises locales<sup>178</sup>.

La contestation et la déstabilisation de l'approche gradualiste auront aussi été favorisées par l'élection à la mairie d'Oulyanovsk d'une équipe promouvant la transition vers un modèle économique « libéral ». La période suivant l'élection de Marsounine comme maire d'Oulyanovsk sera caractérisée par de fortes tensions entre les pouvoirs municipaux et régionaux. Goryatchev refusera en fait de le rencontrer pendant plus de neuf mois, prétextant de la composition de l'équipe de

---

<sup>177</sup> Ibid., p.344-345.

<sup>178</sup> Nous reviendrons aussi sur ces points importants dans le cadre du chapitre 4.

ce dernier<sup>179</sup>. Le gouvernement de l'oblast s'opposera avec véhémence aux tentatives de privatiser les propriétés municipales, usant de pressions financières pour parvenir à ses fins, en bloquant les fonds municipaux notamment<sup>180</sup>. Ce n'est que vers la fin de son mandat que Marsounine sera en mesure d'appliquer son programme de privatisation concernant les principales propriétés municipales (hôtels, centre commerciaux, marché central, etc.).

Un autre important point de friction entre les autorités régionales et municipales concerna la hausse des coûts associés au logement. Oulyanovsk était un des endroits en Russie où le coût du logement était le moins élevé. En 1997, le coût par mètre carré était de trente roubles. Les habitants d'Oulyanovsk payaient, en fait, 11 % du coût réel d'entretien et des services communaux<sup>181</sup>. La Douma municipale nouvellement élue, afin de combler le déficit budgétaire et de se conformer aux normes fédérales, décida de décupler les tarifs liés à la grandeur des appartements, les faisant passer à 250 roubles par mètre carré. Les autorités municipales furent forcées de faire marche arrière en raison du mécontentement populaire provoqué par cette décision et des attaques de l'exécutif régional.<sup>182</sup>. Même si, jusqu'en 2000, les tarifs augmentèrent légèrement, le coût demeura largement inférieur à la moyenne russe. La population russe en moyenne devait payer, à cette époque, 56% des coûts liés au logement (la norme fédérale était de 60 %) alors que pour l'oblast d'Oulyanovsk, ce taux s'élevait à 23,5 %.

Les autorités municipales furent donc largement dans l'incapacité de mettre en place leur programme libéral de « réforme », l'exécutif régional continuant d'être l'instance décisionnelle la plus influente à l'intérieur de l'oblast. Le principal effet de l'opposition entre le maire et le gouverneur fut de compromettre la stabilité

<sup>179</sup> « Bloc-Note », 11 octobre 1997. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.101.

<sup>180</sup> Jidkikh, Natalia. 2000. « I skoraïa k vam ne priedet, i khleba ne zavezout ». *Simbirski Kourrier*, 22 janvier 2000. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.394.

<sup>181</sup> À titre de comparaison, les Moscovites payaient 48% de celui-ci, les habitants de Samara, 60%. Voir compte-rendu de l'émission de Demochkine sur Radio-Russie, 23 mai 1997. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.58.

<sup>182</sup> Ibid, 30 mai 1997, p. 60.

économique de l'oblast, les deux niveaux de gouvernement s'accusant mutuellement de mal gérer les fonds à leurs dispositions et tentant de bloquer les inévitables transferts d'un niveau de gouvernement à l'autre. Dans un contexte où les deux paliers étaient fortement déficitaires budgétairement, ce furent les salariés qui en écopèrent. Les blocages budgétaires effectués par l'oblast contribuèrent à accentuer les retards dans les paiements pour les salariés de l'État (professeurs, médecins, etc.) qui, même selon les normes russes de l'époque, semblent avoir été considérables<sup>183</sup>.

La période allant de 1997 à 2000 fut aussi marquée par un changement dans la nature des rapports entre les élites économiques et l'exécutif régional. L'opposition larvée, qui avait été largement contenue durant les premières années de la transition, prit des formes de plus en plus ouvertes. La tendance du gouvernement à « pressurer » les milieux d'affaires fut de plus en plus vivement dénoncée par ceux-ci<sup>184</sup>. Iambaev, à la tête de l'Union des entrepreneurs d'Oulyanovsk, a affirmé à ce sujet que même si le « joug » de l'administration régionale avait souvent été exagéré, il n'en demeurait pas moins que les pressions exercées sur les hommes d'affaires étaient d'un degré supérieur à celles des autres régions environnantes<sup>185</sup>.

La participation grandissante d'acteurs externes contribua aussi à affaiblir la mainmise des autorités locales sur l'économie régionale. L'événement le plus significatif fut la prise de contrôle de UAZ par Severstal, entreprise dirigée par le milliardaire Mordachov. Même si le gouvernement continua à détenir environ 11% des actions de UAZ, l'intrusion d'un tel acteur modifiait considérablement le

<sup>183</sup> *Russian Regional Report*, No 37, 7 octobre 1999.

<sup>184</sup> Vladimir Ivanovitch Ievstifeïev, directeur général de la compagnie Nafta-Oulyanovsk, spécialisé dans la prospection de pétrole, a témoigné sur les méthodes employées par Goryatchev pour obtenir d'eux les fonds désirés. L'information comme quoi Nafta-Oulyanovsk avait reçu un crédit de deux millions de la part de Nafta-Moskva fut connue deux jours après l'envoi de celui-ci, les informations bancaires confidentielles ayant été envoyées au gouverneur. Ievstifeïev fut forcé de « prêter » un million au gouverneur régional, pour être remboursé plus tard, sans intérêt, en nature, sous forme de sucre et d'automobiles UAZ, témoignage de Ievstifeïev, écrit le 28 janvier 2005. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.18.

<sup>185</sup> Témoignage de Iambaev, écrit le 13 juillet 2004. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.258-259.

niveau de contrôle des autorités régionales, les revenus annuels de Severstal étant de 600 millions de dollars, soit l'équivalent de six budgets régionaux annuels. La tendance<sup>186</sup> d'une prise de contrôle des industries locales par des intérêts extérieurs s'amorça à la fin du mandat de Goryatchev et témoigne de la difficulté progressive des autorités régionales à garder le contrôle sur la propriété de l'oblast en raison des pressions venant de toute part.

La situation socio-économique de l'oblast d'Oulyanovsk se transforma donc sous l'effet combiné des pressions internes et externes. Les développements survenus seront ressentis négativement par le gouverneur Goryatchev. Il exprima, par exemple, fréquemment sa nostalgie envers le système de talons, disparu en 1996, défendant la pertinence de son éventuel retour<sup>187</sup>. Il condamna aussi la mouvance vers une éducation payante, affirmant qu'il ferait tout son possible « (...) чтобы в учебных заведениях проводился конкурс знаний, а не кошельков »<sup>188</sup>. Goryatchev persista jusqu'à la fin à défendre une approche graduelle de la transition, affirmant, au moment du krach financier de 1998, que « Россия не готова к обвальному прыжку в рыночные отношения. Нужно мягкое, эволюционное вхождение с мощной социальной защитой населения »<sup>189</sup>.

Ce positionnement du pouvoir exécutif régional face à la transition permet sans doute d'expliquer la persistance de plusieurs des éléments du « modèle d'Oulyanovsk ». L'oblast semble ainsi avoir été en mesure de préserver un des systèmes de santé les plus accessibles et les plus efficaces de l'ensemble de la Russie. Les autorités régionales reçurent même les louanges de la ministre fédérale de la santé, Tatiana Dmitrieva. En visite dans l'oblast en décembre 1997, celle-ci affirma que la situation dans l'oblast infirmait l'idée selon laquelle la

<sup>186</sup> Qui devait fortement s'accélérer par la suite.

<sup>187</sup> « Bloc-Note », 13 mai 1999. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.291.

<sup>188</sup> « (...) Pour que les établissements scolaires soient le lieu d'une compétition des connaissances, et non des porte-monnaie. Radio-Russie, 9 novembre 1998. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.224.

<sup>189</sup> « La Russie n'est pas prête pour un saut irréflecti vers une économie de marché. Il faut une approche évolutionniste combinée avec une défense vigoureuse des conditions sociales de la population », entrevue donnée par Goryatchev, « Kours reform nado meniat », *Oulyanovskaïa Pravda*, 5 septembre 1998 In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.191.

qualité des soins de santé dépendait uniquement de la richesse de la région, que la situation à Oulyanovsk démontrait que, indépendamment des conditions économiques, ce qui importait le plus était les choix politiques de la part des autorités régionales de ce qui importait vraiment<sup>190</sup>. Alors qu'en Russie à peine un pour cent du produit national brut était investi en santé, ce montant s'élevait, en 1999, à 17% pour Oulyanovsk<sup>191</sup>. L'oblast d'Oulyanovsk continua de compter parmi les régions où le coût de la vie était le moins cher en Russie, tant en ce qui concerne les coûts du logement que pour ceux des produits alimentaires de base, ce qui privilégiait les couches de la population dépendantes des transferts sociaux en provenance du gouvernement fédéral, les retraités notamment. Cette situation était, par contre, contrebalancée par le faible niveau des salaires, qui était de 1 123 roubles par mois en mars 2000<sup>192</sup>. Cette situation rendait la région particulièrement sensible à la hausse des prix énergétiques au niveau national, sur lesquels l'oblast avait peu de contrôle et dont la somme constituait ainsi une part relative beaucoup plus importante dans le budget des habitants de la région par rapport au reste de la Russie.

### **3.7 Évolution politique de l'oblast d'Oulyanovsk sous le deuxième mandat de Goryatchev : renforcement du « pluralisme » politique et contestation du régime**

Même si elle obtint la victoire lors des élections régionales de 1996, l'équipe au pouvoir dirigée par Goryatchev fut quelque peu inquiétée par le relatif succès du dirigeant du PC local Krouglikov, celui-ci ayant notamment obtenu plus de votes que le gouverneur en place à l'intérieur même de la ville d'Oulyanovsk. À partir

---

<sup>190</sup> Texte de l'entrevue faite avec la ministre Tatiana Dmitrieva lors de l'émission Vesti, 19 décembre 1997. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.116-117.

<sup>191</sup> Conférence de presse de la médecin en chef de l'hôpital pour enfants d'Oulyanovsk, Tatiana Goubareva. In « Bloc-Note », 16 janvier 1999. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.257.

<sup>192</sup> Alors que la moyenne nationale était de 1 898 roubles. Melnik, Vasili. 2000. « Khouje, tchem v Rossi no louchtche, tchem v Ingoucheti ». *Simbirski Kourrier*, 15 juin 2000, In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.473.

de ce moment, une des tâches que s'assigna Goryatchev fut de réduire la capacité du Parti Communiste local à constituer une alternative crédible à son propre pouvoir. Cette tâche sera facilitée par la nature du système économique en place et par les relations particulières entretenues entre le gouverneur Goryatchev et les membres du Parti Communiste régional, ceux-ci étant largement favorables à la politique économique menée dans l'oblast. Des tentatives furent ainsi périodiquement faites de la part des militants pour convaincre Goryatchev de revenir dans les rangs du parti<sup>193</sup>. Goryatchev semble avoir conçu son adhésion à un parti d'une manière purement instrumental, n'ayant pas hésité à changer de parti selon les aléas de la politique au niveau national. Il semblerait donc que ce soit la crainte d'exacerber son antagonisme avec le centre qui l'ait retenu de revenir à l'intérieur du Parti Communiste, malgré leurs visions communes sur un large spectre de questions. Après l'élection de 1996, la stratégie au niveau régional consistera autant que possible à discréditer et affaiblir les dirigeants du PC local. Plusieurs des membres du Parti furent « achetés » par l'administration régionale. Le PC, en 1997, connut un schisme. Une des branches, dirigées par Dobitchine, jouissait de la faveur du gouverneur, alors que celle de Krouglikov fut de plus en plus rejetée dans l'opposition. En novembre 1998 fut fondé le parti du gouverneur au niveau régional, l'Union des Patriotes d'Oulyanovsk (UPO), dont la principale tâche était de neutraliser l'organisation du PC dirigé par Krouglikov<sup>194</sup>. Ce but fut largement atteint, nombre de membres du PC faisant le saut dans l'UPO et la popularité de Krouglikov au niveau local chutant significativement<sup>195</sup>. Le PC ne présentera finalement pas de candidat lors des élections régionales de 2000, appuyant la candidature du général Chamanov.

D'autres pôles d'opposition apparaîtront à partir de l'élection de 1996. Il s'agit en premier lieu de la Douma municipale et de la mairie d'Oulyanovsk. L'équipe du maire Marsounine était en effet largement constituée d'opposants au gouverneur.

<sup>193</sup> Kachinski, Iouri. 1998. « Vremia otkapyvat biletu tchlenov KPSS » *Simbirski Kourrier*, 25 juillet 1998. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.168.

<sup>194</sup> Magomedov, 2004, p.292.

<sup>195</sup> Voir « Esli by segodnia vybirali gubernatora... ». *Simbirski Kourrier*, 25 mars 2000, In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.427.

En 1997, alors que les deux niveaux de gouvernement seront en conflit ouvert, Goryatchev conditionnera la mise en place de relations avec le maire au renvoi de deux de ses conseillers. Les différentes visions face aux différentes réformes économiques devant être appliquées et les disputes budgétaires alimenteront l'hostilité réciproque des exécutifs régionaux et municipaux. La mairie sera plus ou moins impliquée dans toutes les tentatives de constituer une alternative politique crédible à la mainmise de Iouri Goryatchev sur l'oblast d'Oulyanovsk, appuyant au départ le PC dirigé par Krouglikov, et par la suite, en vue de l'élection de 2000, le général Chamanov.

L'hostilité entre le gouverneur et le maire prendra des dimensions dramatiques lors de la nomination d'Oleg Kazarov comme premier adjoint au maire Marsounine, en avril 2000. Kazarov avait été de longue date l'ami et l'allié politique de Goryatchev. À la suite de l'élection de 1996, cependant, leurs relations se dégradèrent rapidement. Kazarov, après avoir été écarté de la vie politique quelques années en raison de problèmes de santé, n'aurait pas accepté de ne pas avoir été réintégré dans l'équipe de Goryatchev<sup>196</sup>. En ce qui concerne Goryatchev, il semblerait que c'est la « conversion » de Kazarov aux nouvelles conditions économiques qui ait causé problème. Tout en continuant à être un des leaders du PC et à tenir ainsi un discours de gauche, Kazarov profita de la position privilégiée qui lui fut accordée à la tête de Sberbank, au niveau de l'oblast, pour s'enrichir et devenir un des individus les plus prospères de l'oblast<sup>197</sup>. Kazarov s'allia avec Krouglikov au niveau régional et sera même, momentanément, choisi représentant du PC pour l'élection régionale de 2000<sup>198</sup>. Cette séparation

<sup>196</sup> Voir témoignage de Riaboukhine, écrit le 31 octobre 2002. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.297-298.

<sup>197</sup> Voir retranscription de l'émission *Den Otkrytogo pisma* (Le jour de la lettre ouverte), au cours de laquelle Goryatchev s'en prend à ceux ayant été en mesure de se construire des « cottages », y compris Kazarov. « Bloc-Note », 2 juin 1999. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.298.

<sup>198</sup> Kazarov ne sera pas candidat à l'élection régionale, un nombre trop élevé de signatures appuyant sa candidature n'ayant pas été accepté par la commission électorale locale. Il est difficile de discerner les fils de l'intrigue. D'une part, étant donné l'hostilité du gouverneur envers Kazarov, il est bien possible qu'il ait cherché à influencer la commission électorale pour invalider sa candidature. Ce sera la position défendue par Kazarov et l'exécutif du Parti Communiste local. D'autre part, il est intrigant que le PC n'ait présenté qu'environ 17 000 signatures alors que le

semble avoir été vécue comme un véritable drame personnel par Goryatchev, et l'arrivée de Kazakov dans le camp de Marsounine sera fortement ressentie par celui-ci. Les pressions exercées par l'administration régionale pour amener la dissolution de la Douma municipale et la tenue de nouvelles élections s'accrochèrent, obtenant le support d'un nombre croissant de membres en désaccord avec la nomination d'une personnalité aussi controversée que celle de Kazarov<sup>199</sup>. Les accusations de corruption et de ventes illégales de la propriété publique s'intensifièrent au sein même de la Douma. Pour éviter les poursuites judiciaires, la Douma municipale vota sa propre dissolution en juin 2000 et accepta le principe de la tenue de nouvelles élections, qui eurent lieu en décembre 2000, au même moment que les élections régionales<sup>200</sup>.

La création de l'Union des Entrepreneurs d'Oulyanovsk (UEO), en mars 1999, marqua quant à elle la volonté des milieux d'affaires de faire représenter ses intérêts en vue de l'élection régionale de 2000. Le rôle de l'UEO et de son dirigeant, Khamza Iambaev, fut principalement de trouver une candidature crédible en remplacement de celle de Goryatchev. Au départ, les principales candidatures envisagées furent celles de Sytchev, représentant présidentiel, et de Riaboukhine, représentant de l'assemblée législative et souvent considéré comme le numéro deux de l'équipe de Goryatchev. L'un et l'autre prêtèrent l'oreille aux propositions qui leurs furent faites, mais hésitèrent à s'engager formellement, continuant à respecter leur subordination de fait à Goryatchev<sup>201</sup>. Au début de l'an 2000, en l'absence d'une candidature de poids à l'intérieur de l'oblast, le choix de Iambaev se porta finalement sur le général Chamanov, figure connue au niveau national en raison de son attitude jusqu'au-boutiste dans le conflit tchéchène en tant que commandant des forces armées.

---

seuil était de 15 000 étant donné les ressources et le potentiel de mobilisation dont il disposait, ce qui fait croire qu'il ait pu volontairement chercher à faire rejeter la candidature de Kazarov pour discréditer Goryatchev et pour ne pas porter ombrage à la candidature de Chamanov, qui reçut le support des dirigeants du PC local.

<sup>199</sup> Souvorov, 2005, p.184.

<sup>200</sup> *Russian Regional Report*, vol5 no5, 28 juin 2000.

<sup>201</sup> Témoignage de Iambaev, écrit le 13 juillet 2004. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.392.

Chamanov avait servi comme commandant à Oulyanovsk, avant d'être affecté en Tchétchénie durant la première guerre russo-tchétchène (1994-1996), au cours de laquelle il gravit rapidement les échelons. Il y avait acquis la réputation d'un dur ne « laissant pas de bandits tchétchènes sur son passage »<sup>202</sup>. Il participa aussi, à partir de 1999, au début du deuxième conflit russo-tchétchène. Son style flamboyant et ses déclarations radicales semblent cependant avoir indisposé le pouvoir fédéral, qui lui réserva une retraite dorée, le retirant des champs d'opérations mais lui accordant néanmoins la mention de Héros de la Russie<sup>203</sup>.

Chamanov était resté plus ou moins en contact avec plusieurs personnalités locales, dont Iambaev<sup>204</sup>. Celui-ci réussit à convaincre le général de se porter candidat pour le poste de gouverneur de l'oblast. Les principaux médias d'opposition furent contactés pour tester la réaction publique face à l'éventualité de cette candidature, le présentant comme le potentiel « messie » susceptible de sortir Oulyanovsk du marasme<sup>205</sup>. La réaction positive convainquit les principaux protagonistes de « miser » sur Chamanov pour l'élection régionale prévue en décembre 2000. Les différentes forces de l'opposition (PC, Union des forces de droite, mairie d'Oulyanovsk, etc.) furent contactées et acceptèrent toutes de soutenir la campagne de Chamanov.

---

<sup>202</sup> Témoignage de A.G. Ryjevski, représentant du conseil de direction de la compagnie Ivla, écrit le 28 janvier 2002. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.430-431.

<sup>203</sup> Melnik, Vasili. 2000. « Vo glave nachei oblasti mojet poïavitsia gueneral ». *Simbirski Kourrier*, 20 avril 2000. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.438-439.

<sup>204</sup> Ils fréquentaient en fait le même banya privé, dans lequel Chamanov passait à chaque fois qu'il visitait Oulyanovsk. Ce serait le directeur de ce banya qui aurait le premier fait germer l'idée du soutien à la candidature de Chamanov après que celui-ci ait été décoré par le gouvernement fédéral. Voir le témoignage de Iambaev, écrit le 13 juillet 2004. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.407-408.

<sup>205</sup> Voir l'article encenseur paru le 20 avril 2000 dans *Simbirski Kourrier* et les confidences de Iambaev écrites le 13 juillet 2004 sur ces négociations avec la presse locale. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.438-439.

Les milieux d'affaires locaux furent incités à contribuer financièrement à la campagne de Chamanov, ce que beaucoup d'entre eux firent<sup>206</sup>. Les sommes recueillies furent cependant jugées insuffisantes et les organisateurs de la campagne du général se mirent à chercher du financement extérieur<sup>207</sup>. Un des « sponsors » importants au niveau national fut notamment Anatoli Tchoubaïs, un des dirigeants de l'Union des Forces de Droite (UFD) et à la tête, encore à cette époque, de Système Énergétique Unifié (SEU), quasi-monopole national en ce qui a trait à l'approvisionnement en électricité. Au fur et à mesure que l'échéance électorale s'approcha et que les chances de victoire de Chamanov se confirmèrent, l'origine du soutien à ce dernier se modifia substantiellement. La vraisemblance du renversement du régime de Goryatchev suscita l'intérêt d'acteurs économiques extérieurs à l'oblast. Les perspectives liées à l'éventuelle ouverture des marchés et au partage de la propriété étatique<sup>208</sup> attirèrent plusieurs groupes financiers plus ou moins mafieux dans l'entourage immédiat de Chamanov. Avant même la tenue de l'élection régionale de 2000, ces « Varègues »<sup>209</sup> prendront véritablement le contrôle de la campagne de Chamanov, aux dépens de l'UEO et des « hommes d'affaires » locaux<sup>210</sup>.

La modification de la perception générale face à Goryatchev et les troubles internes à l'intérieur de son équipe contribuèrent par ailleurs à faciliter la victoire de Chamanov. Les difficultés socio-économiques de l'oblast et la crise du « modèle d'Oulyanovsk » compromirent l'auréole de « défenseur » et de « héros » de Goryatchev<sup>211</sup>. La pertinence de l'approche de Goryatchev devint de plus en plus contestée à l'intérieur même de son équipe et plusieurs membres de l'administration exprimèrent leur préférence pour qu'une candidature autre que

<sup>206</sup> Le plus souvent dans l'anonymat ; la victoire n'étant pas encore certaine, beaucoup craignaient de se mettre à dos Goryatchev ouvertement.

<sup>207</sup> Témoignage de Iambaev, écrit le 13 juillet 2004, In *Antologia Jizni*, 1997-2000, p.528.

<sup>208</sup> Qui n'était encore que faiblement privatisée.

<sup>209</sup> En référence aux envahisseurs scandinaves qui pillèrent et colonisèrent la Russie au IXe siècle. L'entourage de Chamanov ayant participé au partage des ressources de l'oblast fut ainsi qualifié à maintes reprises.

<sup>210</sup> Témoignage de Iambaev, avril 2004. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.596.

<sup>211</sup> Magommedov et Kirichenko, 2004, p.278.

celle de Goryatchev soit présentée en vue de l'élection de 2000. Ces critiques alimentèrent à leur tour la suspicion de Goryatchev envers sa propre administration<sup>212</sup>. L'éventualité croissante de la victoire de Chamanov accentua le schisme entre Goryatchev et son administration. Cela fut exploité par l'équipe de Chamanov, qui chercha à se gagner la collaboration et le soutien des membres de son administration. Ces démarches furent couronnées de succès, un nombre grandissant de collaborateurs arrétant de travailler en faveur de Goryatchev<sup>213</sup>.

Cette division interne atteignit son paroxysme lorsque Sergueï Riaboukhine, numéro deux de l'oblast et héritier politique pressenti de Goryatchev comme gouverneur, décida de poser sa propre candidature dans la campagne. Le refus de Goryatchev de reconnaître la chute de sa popularité personnelle et d'accepter de laisser sa place à Riaboukhine motivèrent la séparation de ce dernier. Il semblerait, de plus, qu'en dépit des promesses formelles qui lui avaient été faites, Riaboukhine ait soupçonné que Goryatchev préférerait laisser son poste de gouverneur, une fois élu, à son fils Oleg plutôt qu'à lui<sup>214</sup>.

En dépit des contradictions apparentes, la position des principaux partis politiques nationaux fut largement favorable à Chamanov, celui-ci pouvant compter à la fois sur le soutien du PC de Ziouganov, de l'Union des Forces de Droite et sur le LDPR de Jirinovski<sup>215</sup>. La position du parti Unité fut plus ambiguë. La branche locale d'Unité, proche du gouverneur Goryatchev, décida dans un premier temps de soutenir celui-ci. Cette décision fut renversée par la direction centrale du parti et par son chef formel, Sergueï Choïgu, qui annonça en août 2000 l'intention du

---

<sup>212</sup> Voir le témoignage de Riaboukhine, écrit le 30 octobre 2002. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.489.

<sup>213</sup> Plus de la moitié de son administration se serait ralliée, ouvertement ou non, à Chamanov. Voir le témoignage de I.A. Pakhomov, dirigeant du Fond Goryatchev, écrit le 26 mars 2003. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.535-536.

<sup>214</sup> Voir témoignage de Riaboukhine lui-même, écrit le 31 octobre 2002. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.558.

<sup>215</sup> Souvorov, 2005, p.186

parti de soutenir Chamanov<sup>216</sup>. La branche locale décida finalement, en novembre 2000, de ne pas prendre position dans l'élection, neutralité officielle respectée par le président Poutine et par le représentant plénipotentiaire de la Volga Sergueï Kirienko.

Goryatchev commençait donc la campagne dans une bien mauvaise posture, même ses alliés politiques les plus proches reconnaissant que l'électorat était fatigué d'entendre son nom<sup>217</sup>. Pour compliquer les choses, la campagne électorale fut menée fort maladroitement. Lors du débat télévisé qui devait avoir lieu entre les deux principaux candidats, Goryatchev décida à la dernière minute de ne pas se présenter et désigna comme représentante des autorités régionales... la médecin en chef de l'hôpital pour enfants d'Oulyanovsk<sup>218</sup>. Lors de l'élection, Chamanov remporta finalement une victoire décisive, obtenant 56,2 % des voix contre 23% pour Goryatchev et 11,5% pour Riaboukhine.

La transformation de l'oblast à la suite de cette élection ne se fit pas attendre. Magommedov a qualifié le processus amorcé après l'élection de Chamanov de « colonisation » de l'oblast par des forces extérieures<sup>219</sup>. Les acteurs extérieurs prirent le contrôle des institutions politiques et économiques de l'oblast : huit des dix adjoints nommés par Chamanov étaient ainsi des « nouveaux venus ». L'administration régionale fut purgée, plus de 60 % des différents dirigeants de celle-ci furent remplacés<sup>220</sup>. La « désinfection » de l'oblast des éléments les plus influents de l'ancienne équipe de Goryatchev, Sytchev et Riaboukhine, se fit en douceur : ces derniers furent nommés représentants de l'oblast d'Oulyanovsk au

<sup>216</sup> « Iedinstvo stavit na Chamanova ». *Simbirski Kourrier*, 19 août 2000. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.513.

<sup>217</sup> Témoignage de Sytchev, à l'époque représentant présidentiel dans la région, écrit le 16 juillet 2004. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.558.

<sup>218</sup> Voir le témoignage de Goubareva, médecin en chef de l'hôpital pour enfants d'Oulyanovsk, écrit le 26 novembre 2002. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.603. Elle ne fut prévenue que quelques heures avant la tenue du débat télévisé, au cours duquel elle refusa à répondre à toute question ne touchant pas à la santé. Les intentions de vote en faveur de Goryatchev auraient chuté de 10 % après la tenue de ce débat.

<sup>219</sup> Magommedov et Kirichenko, 2004, p.286.

<sup>220</sup> Ibid., p.286.

Conseil de la Fédération. La propriété régionale fut partagée entre les différents clans ayant soutenu la candidature du général, dont le plus influent était celui dit du « cinéaste »<sup>221</sup>, qui réussit grâce à la couverture de Chamanov à s'accaparer le plus gros morceau lors des « privatisations » intervenues au début des années 2000. Les mécanismes protectionnistes instaurés sous Goryatchev furent démantelés et l'oblast d'Oulyanovsk devint rapidement un satellite économique de son puissant voisin, l'oblast de Samara, faisant périodiquement, depuis, l'objet de rumeurs de fusion avec celui-ci<sup>222</sup>.

### **3.8 Traits généraux du régime du gouverneur Iouri Goryatchev**

Dans cette section, nous tenterons d'illustrer l'essence du système politique présent sous le gouverneur Goryatchev, mettant l'accent sur ce qui, en dépit des bouleversements, permet de caractériser l'ensemble de la période, allant des débuts de la transition jusqu'à l'élection de 2000 dans l'oblast d'Oulyanovsk. L'analyse ici ne sera donc pas tant chronologique que synchronique, abordant plus en détail des traits généraux du système politique qui n'ont pas radicalement évolué pour la période à l'étude.

#### **3.8.1 Liberté de presse et d'expression dans l'oblast d'Oulyanovsk**

Les principaux acteurs politiques, qu'ils soient dans l'opposition ou liés au pouvoir en place, ont largement disposé des instruments médiatiques nécessaires pour faire connaître leur point de vue. Pour illustrer ce propos, nous allons faire une courte description des principaux médias présents, de leurs orientations par rapport au pouvoir en place et du type de contrôle qui a été exercé sur eux.

---

<sup>221</sup> Regroupé autour du réalisateur Nikita Mikhaïlkov.

<sup>222</sup> Magommedov et Kirichenko, 2004, p.296.

On peut dénombrer quatre principaux quotidiens qui ont été présents sur le territoire de l'oblast pour l'ensemble de la période à l'étude. Commençons par le *Narodnaïa Gazeta*, publication contrôlée plus ou moins directement par le pouvoir exécutif de l'oblast. Comme on pouvait s'y attendre, la couverture à l'égard de Goryatchev a été largement positive et nous n'avons répertorié aucun cas où l'orientation du journal n'était pas alignée sur celle du gouverneur. Un autre journal généralement assez favorable envers le gouverneur Goryatchev a été *l'Oulyanovskaïa Pravda*. Il s'agit d'un journal généralement considéré comme proche des communistes sympathisants du gouverneur<sup>223</sup>. L'attitude de *l'Oulyanovskaïa Pravda* sera aussi largement favorable au pouvoir en place, même si des désaccords apparaîtront ponctuellement, par exemple, lors du soutien de Goryatchev à Eltsine durant les élections présidentielles de 1996. Le *Simbirski Kourrier*, quant à lui, a été le journal de l'opposition « démocrate » tout au long de la période goryatchévienne. Il fut d'abord l'organe du soviet municipal jusqu'à la dissolution de celui-ci en 1993. Pour éviter de tomber sous le contrôle du maire Iermakov, le journal dut se faire enregistrer à Moscou. Pour obtenir de nouveaux locaux, le journal a reçu l'appui d'hommes d'affaires locaux. Pour Iakimchev, rédacteur en chef du journal, cette situation ne constituait pas un conflit d'intérêt, les commanditaires du journal n'intervenant pas directement dans la formulation du contenu. Il expliquait l'alliance stratégique survenue entre le journal et les élites économiques émergentes ainsi :

Они хотят продолжения реформ, которые приведут к стабилизации в экономике и обществе. Но стабилизировать общество невозможно, если люди не знают, что в нем происходит, если они получают информацию только определенного сорта. Мне кажется, что бизнесмены это понимают и работают на будущее. Они хотят, чтобы не только у власти была возможность говорить публично, но и у других слоев населения<sup>224</sup>.

<sup>223</sup> L'obkom dirigé par Krouglikov aura son propre journal, *Levi March*.

<sup>224</sup> « Ils ( les businessmen ) veulent la poursuite des réformes, qui amèneront la stabilisation de l'économie et de la société. Mais la stabilisation de la société n'est pas possible, si les gens ne savent pas ce qui arrive vraiment, s'ils ne reçoivent qu'un seul type d'information. Il me semble que les *businessmen* comprennent cela et travaillent pour l'avenir. Ils veulent que ce ne soit pas que le pouvoir qui ait la possibilité de parler, mais aussi les autres couches de la société ». Entrevue avec le rédacteur Iakimchev sous le titre « *Pressa, vlast i grajdane...* ». *Simbirski Kourrier*, 4 décembre 1993. In *Antologia Jizni 1991-1996*, p.237-238.

La presse d'opposition la plus influente fut probablement celle contrôlée par le magnat régional de la presse « jaune », Aram Gabrelianov. Celui-ci, à partir de la ville d'Oulyanovsk fonda un empire médiatique régional, possédant des journaux, outre à Oulyanovsk, dans les villes de Samara et de Nijni Novgorod notamment<sup>225</sup>. La relation entre Gabrelianov et Goryatchev fut au départ amicale, avant de se dégrader radicalement à partir de 1993. La principale publication contrôlée par Gabrelianov à Oulyanovsk fut *Simbirskie Goubernskie Vedomosti*. Jusqu'à la défaite électorale de Goryatchev en 2000, Gabrelianov sera activement impliqué dans toutes les tentatives de briser l'hégémonie de l'exécutif régional, ayant notamment été lié de très près à l'« apparition » de Marsounine sur la scène politique municipale, puis à celle de Chamanov lors des élections régionales de 2000.

Cette pluralité de l'information n'est pas synonyme d'objectivité ; le parti pris est fortement visible dans toutes les publications, surtout dans les périodes électorales, où le positionnement face aux candidats est évident et n'est même pas nié par les principaux rédacteurs<sup>226</sup>. La relation du pouvoir avec les médias d'opposition s'est caractérisée par une confrontation ouverte. Goryatchev lança plusieurs poursuites judiciaires contre les journaux d'opposition et fit de Gabrelianov sa « tête de turc », l'impliquant dans toutes les tentatives faites pour le discréditer. Le harcèlement de la part du pouvoir régional sera cependant insuffisant pour contrer la publication et la diffusion des journaux à l'intérieur de l'oblast.

La radio ne semble pas avoir constitué un problème politique, sauf en ce qui concerne les reportages de Guennadi Demochkine, représentant de Radio-Russie pour l'oblast d'Oulyanovsk. Celui-ci ne cacha pas ses sympathies « démocrates »

<sup>225</sup> Voir article de V. Vijoutovitch, *Izvestia*, 2 octobre 1997. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.96.

<sup>226</sup> Voir notamment le témoignage de Iakimtchev, qui avoue candidement que le but de l'information diffusée au *Simbirski Kourrier* devait servir à l'élection de Chamanov. Écrit le 3 août 2004. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.439.

au lendemain de la transition. Cela le mit rapidement en conflit avec Goryatchev. À la suite d'un reportage critique sur la portée du « miracle » oulyanovskien, il dut subir l'opprobre des autorités régionales, qui cherchèrent à le faire renvoyer<sup>227</sup>. Après la médiation d'une commission de contrôle en provenance de Moscou, un compromis entre Goryatchev et Demochkine fut établi, celui-ci continuant d'exercer ces fonctions à condition de « ( ... ) *грань в критике не переходить* »<sup>228</sup>.

L'opposition locale n'eut pas un accès direct au contrôle de la télévision. En ce qui concerne ce média, l'opposition à Goryatchev ne pouvait passer que par les informations retransmises sur les chaînes nationales. L'administration régionale, quant à elle, exerça un certain contrôle de l'information sur une des chaînes régionales, GTRK Volga. Cette station diffusa notamment les émissions *Den otkrytogo pisma* (Le jour de la lettre ouverte) et *Selektornoe Sovechtchanie*. Le principe de ses émissions était grosso modo le suivant : elles mettaient en vedette le gouverneur lui-même, parcourant l'oblast pour rencontrer la population, se mettre au courant de ses problèmes et les régler, si possible sur-le-champ<sup>229</sup>. Goryatchev utilisait aussi ces émissions comme tribune pour faire connaître ses positions sur la situation politique et économique de l'oblast et du pays. Ces émissions semblent, en fait, avoir indisposé tant l'opposition que les proches collaborateurs de Goryatchev, deux jours par semaine étant consacrés à l'organisation de ces tournées régionales dans les dernières années au pouvoir du gouverneur<sup>230</sup>. L'administration de Goryatchev aurait cependant perdu le contrôle de ce canal quelques mois avant l'élection de 2000<sup>231</sup>.

<sup>227</sup> Iakimchev, Guennadi. 1993. « Kakie vesti iz Oulyanovska ? ». *Simbirski Kourrier*, 7 mai 1993. In *Antologia Jizni 1991-1996*, p.186-187.

<sup>228</sup> « ( ... ) ne pas transgresser certaines frontières dans la critique. ». Témoignage de Demochkine lui-même. In *Antologia Jizni 1991-1996*, p.294.

<sup>229</sup> Assez souvent en renvoyant « en direct » les responsables locaux. Selon le témoignage de Kazantsev, qui fut lui-même victime d'un tel renvoi, il s'agissait d'une pratique courante, le directeur d'un poste de la police ( militsia ) ayant même été limogé trois fois le même jour. Voir le témoignage de Kazantsev, écrit le 14 avril 2004. In *Antologia Jizni, 1997-2000*, p.445.

<sup>230</sup> Voir le témoignage du responsable de la culture pour l'oblast Mynov, qui s'exaspérait de voir le gouverneur se donner tant d'efforts pour aller s'enquérir du prix de la farine dans les coins les

Certaines entraves à la liberté d'expression des principaux médias d'opposition ont donc existé, mais la réaction des autorités régionales ne prit jamais la forme d'une répression sévère. La sécurité physique des journalistes ne semble pas avoir été menacée. Les principaux incitatifs à ne pas s'opposer au pouvoir de Goryatchev semblent principalement avoir été de nature matérielle, l'équipe en place n'hésitant pas, en effet, à prendre des représailles contre ses opposants sous forme de complications bureaucratiques et de poursuites judiciaires<sup>232</sup>. En dépit des accusations d'autoritarisme souvent formulées à l'égard de la vie politique à Oulyanovsk, celle-ci fut caractérisée par un niveau de pluralisme de l'information relativement élevé qui ne semble aucunement avoir été inférieur à celui de l'ensemble des régions russes.

### 3.8.2 Nature informelle des rapports politiques et économiques

Iambaev a dit de la vie politique à Oulyanovsk : « (...) как, наверное, в любом провинциальном городе, большая политика делается на кухнях, в среде неформальных маленьких сообществ типа городского шахматного клуба или гаражного кооператива »<sup>233</sup>. Le faible niveau de développement des organisations politiques formelles a fait en sorte que les choix d'individus ou de groupes restreints, ainsi que la nature des rapports institués entre eux, ont largement déterminé l'évolution politique et économique de l'oblast. La proximité du pouvoir s'est avérée le principal mode d'accès à la capacité d'exercer une influence politique et un contrôle économique, ce qui explique le mode de

---

plus reculés de l'oblast. Témoignage écrit le 18 février 2002. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.444-445.

<sup>231</sup> Celui-ci n'étant plus « notre » selon les termes de l'organisateur de la campagne de Goryatchev, Iouri Rogov. Voir « Bloc-note ». 31 juillet 2000. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.498.

<sup>232</sup> Il semble, par contre, que le faute ne doit pas incombée qu'aux autorités en place, du moins en ce qui concerne les *Simbirskie Gubernskie Vedomosti*, qui diffusèrent du matériel réellement diffamatoire envers Goryatchev et son entourage.

<sup>233</sup> « (...) comme probablement dans la plupart des villes de province, la grande politique se fait dans les cuisines, à l'intérieur de petits groupes informels du genre club d'échec ou coopérative de garage », Témoignage de Iambaev écrit le 13 juillet 2004. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.407-408.

direction corporatiste de l'oblast et l'étroite collaboration entre élites économiques et politiques.

L'importance des processus informels à l'intérieur des structures de pouvoir n'est pas quelque chose de spécifique à l'oblast d'Oulyanovsk ; il s'agit, comme on l'a vu, d'un phénomène caractérisant plus généralement l'ensemble des gouvernements en Russie, tout palier confondu. En raison du haut niveau de contrôle politique sur l'activité économique, la spécificité de l'oblast consiste dans le fait que cette nature informelle ait mené à la « fermeture » de l'oblast face au monde extérieur et au haut degré de subordination à la personne même de Goryatchev<sup>234</sup>.

L'informalité des processus décisionnels est le plus souvent étroitement associée à la corruption. Les analyses en ce qui concerne le degré de corruption à l'intérieur de l'oblast d'Oulyanovsk n'aboutissent pas à un consensus sur son degré relatif par rapport aux autres gouvernements de la Fédération de Russie. Robert McIntyre, dans son étude portant sur la spécificité du « modèle » économique à Oulyanovsk, faisait ressortir qu'un de ses avantages étaient de fortement réduire la criminalisation des structures commerciales<sup>235</sup>. Cette observation a été corroborée par une étude de la Banque Mondiale, qui, analysant les relations du pouvoir avec les petites entreprises et les entrepreneurs locaux, avait conclu qu'Oulyanovsk figurait au haut de la liste parmi les régions russes en ce qui concerne le degré d'honnêteté et de prévisibilité de l'administration régionale<sup>236</sup>.

Une autre étude faite par Timothy Frye entre 1996 et 1998 posait aux commerçants deux questions principales. La première était d'évaluer, sur une échelle de 1 à 10, l'ampleur du problème posé par la corruption (1 petit problème, 10 grand problème). Celui-ci fut évalué à 6,3 à Oulyanovsk, contre 7,4 à Moscou

<sup>234</sup> Magommedov et Kirichenko, 2004, p.275-276.

<sup>235</sup> McIntyre, 1998, p.867. Il est à noter que la période à l'étude est celle précédant les élections de 1996.

<sup>236</sup> Helmer, John. 1997. «Defying Kremlin reforms, region thrives with command economy». *Journal of Commerce*, 29 août 1997.

et 5,4 à Smolensk. La seconde était d'évaluer la fréquence à laquelle ils devaient verser des pots-de-vin, allant de 1 (presque jamais) à 5 (presque toujours). Cette fréquence fut évaluée à 3,2 pour Oulyanovsk, contre 2,6 à Smolensk et 2,9 à Moscou. Il semblerait que ce soit le degré de désorganisation de la bureaucratie à cette époque et le nombre de permis nécessaires, plus élevés à Oulyanovsk, qui aient constitué les principaux facteurs explicatifs de ce niveau de corruption relatif<sup>237</sup>.

Si l'oblast régional a pu, au départ, échapper aux conséquences de la transition en ce qui concerne la criminalisation de l'économie, ce trait d'Oulyanovsk semble s'être effrité tout au long des années 90. La relative intégrité pécuniaire de Goryatchev n'a pas empêché, durant toute sa période au pouvoir, diverses formes de favoritisme, voire même de népotisme. L'émergence d'Oleg Goryatchev, le fils aîné de Iouri Goryatchev, comme un des principaux dirigeants économiques de la région et son ascension politique ont fréquemment été utilisées pour discréditer le régime régional. Même si Goryatchev père s'est toujours défendu d'avoir joué un rôle actif à ce sujet<sup>238</sup>, il n'empêche que l'étroite coopération informelle entre les deux a suscité de nombreuses critiques de la part même des proches collaborateurs<sup>239</sup>.

La perception du politique par les élites locales et régionales et l'informalité des processus décisionnels à Oulyanovsk ne semblent donc pas s'être distinguées qualitativement de celles de l'ensemble de la Russie. Si ces facteurs n'ont pas mené, dans le court terme, à la même approche économique et sociale par la direction régionale, il faut sans doute en attribuer la responsabilité à la forte personnalité de Goryatchev et à la constance de ses convictions personnelles.

---

<sup>237</sup> Frye, Timothy. 1998. «Corruption: L'expérience de la Pologne et de la Russie », *Revue électronique de l'USIA*, volume 3, no 5 ( novembre ), <http://usinfo.state.gov/journal/ites/1198/ijef/ejfrv.htm>.

<sup>238</sup> Voir entrevue avec Goryatchev, « Vetcher vospominani ». Simbirskie Izvestia, 21 décembre 2000. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.597-599.

<sup>239</sup> Voir à titre d'exemple le témoignage de Mynov, écrit le 18 février 2002. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.560.

Avant les élections 2000, plusieurs entrepreneurs le prièrent par exemple de privatiser en vitesse les entreprises sous contrôle régional afin d'éviter, en cas de défaite, une appropriation de celles-ci par les « Varègues », ce qui sera refusé catégoriquement par Goryatchev, malgré les avantages matériels certains qui y étaient associés<sup>240</sup>. La chute de Goryatchev et les développements ultérieurs mettront en évidence la similitude des élites économiques et politique de la région avec celles de l'ensemble de la Russie, faisant apparaître clairement la précarité et le manque de fondements structurels solides au « modèle » qui avait été mis en place à Oulyanovsk sous la gouverne d'Iouri Goryatchev.

### **3.9 Évaluation de la nature du régime de l'oblast d'Oulyanovsk sous le gouverneur Iouri Goryatchev : autoritarisme mou et égalitarisme économique**

Au lendemain de la transition russe, la direction de l'oblast d'Oulyanovsk a été fortement hiérarchisée et concentrée dans les mains du gouverneur Iouri Goryatchev. La priorité des autorités régionales a été de contrer les effets à court terme de la « thérapie de choc » menée par l'équipe de Gaïdar sur le niveau de vie de la population, largement en refusant le schéma de transition proposé et en gardant un étroit contrôle étatique sur les prix et les entreprises régionales. Une attention particulière fut portée à la situation socio-économique des populations représentées. Ainsi, de novembre 1992 à septembre 1993, sur les 100 oukazes passés par l'administration régionale, plus du tiers concernaient le soutien social à la population et aux différents groupes défavorisés matériellement<sup>241</sup>. La légitimité acquise par Goryatchev pour la mise en place de mesures sociales et pour la relative stabilité de l'oblast lui permit de préserver un contrôle étroit sur l'ensemble des institutions politiques régionales, l'opposition ne pouvant se concentrer qu'autour du représentant présidentiel Stoupnikov jusqu'en 1994.

<sup>240</sup> Voir témoignage de l'homme d'affaires local Fridmann, écrit le 24 octobre 2003. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.486.

<sup>241</sup> Magomedov, 1994, p.78.

Jusqu'aux élections de 1996, le régime de Goryatchev sera caractérisé par un « paternalisme » effectif, aucune force politique ou groupe de pression n'étant en mesure de présenter une alternative crédible au pouvoir en place.

L'omnipotence des autorités régionales pendant cette période ne sera pas tant due à la répression des groupes d'opposition qu'à leur désorganisation. L'« autoritarisme » du pouvoir en place, décrié par les « démocrates », ne sera pas tant un effet de la crainte des autorités en place à s'en remettre à la volonté populaire que de leur contrôle sur les principales sphères de l'économie et de la politique. Malgré des harcèlements notables de la part du pouvoir exécutif régional, le « joug » du gouverneur Goryatchev n'empêcha pas la persistance de la présence d'une presse d'opposition et la formation graduelle d'une opposition favorable aux « réformes ». Goryatchev, en dépit de ses profondes antipathies, ne sera pas en mesure de la limiter. Les processus électoraux eux-mêmes semblent avoir été transparents, contrairement à ce qui s'est fait dans plusieurs régions russes. Il ne semble pas y avoir eu de tentative sérieuse pour fausser les résultats des élections, même lorsque ceux-ci étaient défavorables à l'administration en place.

L'opposition politique au gouverneur aboutira, dans un premier temps, à l'élection en 1996 de Marsounine à la tête de la ville d'Oulyanovsk, qui marquera la création d'un pôle stable autour duquel l'opposition potentielle au gouverneur a pu s'organiser. Cette dissémination du pouvoir de l'exécutif sur l'oblast, la dégradation graduelle des conditions économiques à un niveau similaire à celui des régions environnantes et le renforcement des pressions externes interagiront pour réduire la différence dans la nature du régime politico-économique de l'oblast d'Oulyanovsk et celui des autres régions russes « ordinaires ». Néanmoins, la défense des acquis sociaux pour la majorité de la population, et notamment pour les couches les plus défavorisées, ainsi que le maintien d'un contrôle public sur la propriété sont demeurés des éléments persistants des

orientations prises par la direction de l'oblast d'Oulyanovsk aussi longtemps que Goryatchev resta au pouvoir comme gouverneur.

En dépit de l'informalité des processus décisionnels et de la forte concentration des pouvoirs entre les mains du gouverneur, le système politique érigé à Oulyanovsk a été caractérisé par un respect relatif des libertés individuelles et politiques, par une limitation des disparités socio-économiques et par le souci de garantir l'accès aux services de base à toutes les couches de la population, indépendamment de leurs revenus et de leurs positions. Le fossé existant dans la perception des enjeux fondamentaux par les élites au pouvoir et l'ensemble de la population semble avoir été relativement limité dans les premières années de la transition, pour s'accroître graduellement par la suite. Bien que temporaire, il s'agit néanmoins d'un résultat exceptionnel au regard de l'étude générale des rapports entre les élites politiques et les populations représentées dans la Russie post-soviétique. Le type de contrôle instauré par Goryatchev sur les institutions politiques et économiques a certes pu mener à un certain harcèlement des forces d'opposition politique et à une imperméabilité du groupe au pouvoir face à l'intrusion d'acteurs externes dans les processus décisionnels. Néanmoins, il a aussi permis d'éviter que la sphère politique ne tombe sous le contrôle de clans et de groupes d'intérêts économiques spécifiques, trait marquant, par la suite, des années au pouvoir de Chamanov comme gouverneur de l'oblast d'Oulyanovsk. En dépit des obstacles et des erreurs, une conception assez claire de ce qui constituait le bien commun et une volonté réelle d'y contribuer ont caractérisé les principales orientations prises au niveau de l'oblast durant la période goryatchévienne.

## CHAPITRE IV

### LES RELATIONS ENTRE LE GOUVERNEMENT DE L'OBLAST D'OULYANOVSK ET LE POUVOIR FÉDÉRAL SOUS LE GOUVERNEUR IOURI GORYATCHEV ( 1991-2000 )

Après la tentative ratée d'Eltsine d'imposer Malafeïev à la place de Goryatchev comme gouverneur de l'oblast, en 1991, on a vu que l'implication directe du centre dans les développements à proprement parler politiques de l'oblast a semblé minime. En dépit de la persistance des autorités régionales à refuser la stratégie de transition promue par le pouvoir fédéral, celui-ci s'est en effet gardé de soutenir activement une force politique interne opposée au gouverneur Goryatchev. Ce chapitre tentera d'expliquer cet état de fait. La description des relations entre le centre et l'oblast d'Oulyanovsk mettra en perspective le type de relations fédérales instauré sous Eltsine. La nature des pressions exercées de part et d'autre sera analysée. Nous tenterons de valider les principales critiques générales faites dans le deuxième chapitre sur la nature des rapports centre-périphérie sous Eltsine et d'expliquer les nuances observées. L'influence des objectifs et de la nature des deux paliers de gouvernement sur le type de relations engagées sera analysée. Cela permettra d'expliquer dans quelle mesure les spécificités du régime politico-économique d'Oulyanovsk ont eu une

influence sur le type de rapports établis. Il s'agira ainsi d'ajouter un éclairage sur les rapports centre-régions institués en Russie, ainsi que sur la nature réelle des gouvernements impliqués.

#### **4.1 Les positionnements politiques du gouvernement de l'oblast d'Oulyanovsk face aux autorités fédérales : dissidence économique et conformisme politique**

Les modalités des positionnements de l'exécutif régional de l'oblast d'Oulyanovsk face au centre sont demeurées, après 1992, relativement constantes. La prédilection pour une approche graduelle dans les réformes du système socio-économique en Russie, correspondante à celle adoptée au niveau même de l'oblast, a persisté dans le temps et a, périodiquement, constitué un point de friction entre les deux paliers de gouvernement. L'antagonisme atteindra son paroxysme au lendemain même de la transition. En raison de son opposition, tant rhétorique que pratique, aux réformes entamées par le premier ministre Gaïdar, l'oblast d'Oulyanovsk recevra même le surnom de « Vendée russe » de la part du président russe<sup>242</sup>. Dans la vague des événements entourant le coup d'État présidentiel d'octobre 1993, Goryatchev adoucira temporairement sa position, développant le concept de « voie douce vers le marché » et promettant à Tchoubaïs de corriger les retards dans les privatisations au niveau de l'oblast<sup>243</sup>. Mais dès janvier 1994, au cours d'une rencontre réunissant les gouverneurs régionaux et le premier ministre Viktor Tchernomyrdine, Goryatchev réaffirmait son objection à une application intégrale du modèle néolibéral imposé de l'extérieur en faveur d'un développement autocentré, affirmant que : « (...) *Россия всегда вставала на ноги, выходила из трудных ситуаций по одной и той же схеме- опираясь исключительно на свои силы...* », qu'il ne fallait pas « *обижаться на весь мир, но ждать искренней, бескорыстной*

<sup>242</sup> En référence au soulèvement contre-révolutionnaire de cette région durant la Révolution française, voir Magommedov, 1994, p.73.

<sup>243</sup> Radio Russie, 6 octobre 1993. In *Antologia Jizni 1991-1996*, p.222.

помощи бесполезно »<sup>244</sup>. Tout au long des années 90, Goryatchev sera en conflit avec l'aile ultralibérale du gouvernement et tentera de gagner Eltsine et les éléments plus « centristes » à ses vues. Goryatchev fera l'éloge du modèle de transition biélorusse, approuvant la politique économique et les méthodes de commandement du président Loukachenko. Il effectuera même, en tant que gouverneur d'Oulyanovsk, son seul voyage à l'étranger au Belarus, en 1998<sup>245</sup>.

La discorde en ce qui concerne les questions économiques avec le centre ne s'est cependant jamais transformée en une réelle dissidence politique de la part de Goryatchev. Si celui-ci a pu être virulent envers les personnalités phares de la droite réformatrice (Gaïdar, Tchoubaïs, etc.), il a bien pris soin de ne pas étendre ses critiques et accusations à Eltsine et à l'ensemble de la classe dirigeante nationale. En fait, l'exécutif régional a le plus souvent fait preuve de loyauté à l'égard des autorités fédérales, dans la mesure où celles-ci ne tentaient pas de s'immiscer dans la vie interne de l'oblast. Lors des événements d'octobre 1993, dans une adresse à la population d'Oulyanovsk, Goryatchev enjoignit celle-ci de rester calme et incrimina les députés du Soviet Suprême pour le dénouement sanglant de la crise<sup>246</sup>. Lors des élections présidentielles de 1996, Goryatchev soutint officiellement Eltsine, apposant sa signature à une adresse publiée dans les médias locaux et affirmant que « (...) мир в стране и возможность выйти на цивилизованную дорогу развития »<sup>247</sup> nécessitaient le maintien d'Eltsine en tant que président, de préférence à tout autre candidat. Après quelques ambiguïtés au départ, Goryatchev soutiendra aussi Vladimir Poutine et son parti Unité, du

<sup>244</sup> « La Russie s'était toujours remise sur pied d'une seule et même façon : en s'appuyant exclusivement sur ses forces », qu'il ne fallait pas « se mettre en colère contre le monde entier, mais qu'il était vain de compter sur une aide (extérieure) sincère et désintéressée », tirée d'une allocution de Goryatchev devant les gouverneurs et le premier ministre Tchernomyrdine à Orel le 25 janvier 1993, publié dans *Oulyanovskaïa Pravda*, 29 janvier 1994. In *Antologia Jizni 1991-1996*, p.249-250.

<sup>245</sup> Goguine, Sergueï. 1998. « Chto ichtchet on kraïou dalekom ? ». *Simbirski Kourrier*, 15 octobre 1998. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.211-212.

<sup>246</sup> « Obrachtchenie grouppy deputatov Oulyanovskogo gorodskogo Sovieta narodnykh deputatov ». *Simbirski Kourrier*, 5 octobre 1993. In *Antologia Jizni 1996-1991*, p. 220.

<sup>247</sup> « (...) la paix dans le pays et la possibilité de mettre la Russie sur la voie de la croissance civilisée... » « Zaïavlenie predstavitelei administratsii promychlennosti i tvorcheskoï inteleguentsi Oulyanovskoï oblasti ». *Simbirski Kourrier*, 1<sup>er</sup> juin 1996. In *Antologia Jizni 1991-1996*, p.421.

moment que ceux-ci apparaîtront comme les forces politiques émergentes sur la scène nationale russe. Il se montra notamment favorable aux réformes de recentralisation politique et à l'idée d'un renforcement de la « verticale » des pouvoirs défendue par le nouveau président<sup>248</sup>.

Dans leurs prises de position politiques, les dirigeants de l'oblast d'Oulyanovsk se sont donc montrés d'une très grande prudence, affichant tous les signes extérieurs d'une très grande loyauté envers la présidence de Eltsine. Si des désaccords ont pu apparaître en ce qui concerne l'approche économique privilégiée, la discorde n'a jamais pris des formes inquiétantes pour les autorités fédérales. Goryatchev refusa toujours de s'allier et de s'aligner officiellement avec l'opposition communiste, flirtant davantage avec les partis centristes proches du pouvoir, que ce soit avec le NDR (Nash dom-Rossia), organisé autour de Tchernomyrdine dans un premier temps<sup>249</sup>, puis avec le Parti Unité dans la dernière année au pouvoir de Goryatchev<sup>250</sup>.

#### **4.2 La politique du gouvernement fédéral face à l'oblast d'Oulyanovsk : multipolarité décisionnelle et réalignements circonstanciels**

Les modalités du comportement du centre face à l'oblast ont été beaucoup plus variables dans le temps. Les bouleversements quant à la composition même de l'exécutif national et le haut niveau d'instabilité politique ont amené des modifications substantielles dans le degré d'approbation de la direction de l'oblast d'Oulyanovsk par le centre. Deux facteurs principaux ont pu mener à un assouplissement circonstanciel de la position des autorités fédérales face à l'oblast d'Oulyanovsk. Le premier a été la prédominance, au sein de l'équipe au pouvoir, des personnalités dites « centristes », moins critiques de l'approche économique

<sup>248</sup> Voir notamment Iakimtchev, Guennadi. 2000. « Odobriams ! ». *Simbirski Kourrier*, 20 mai 2000. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.456.

<sup>249</sup> Kachinski, Iouri et G. Sergueïev. 1998. « Vremia otkapyvat bilety tchlenov KPSS ». *Simbirski Kourrier*, 25 juillet 1998. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.168.

<sup>250</sup> Voir « Vse poutem ? ». *Simbirski Kourrier*, 28 mars 2000. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.428-429.

adoptée par l'oblast et plus enclines à se contenter de la loyauté formelle affichée par Goryatchev. Les mandats en tant que premier ministre de Tchernomyrdine, Primakov, Stépachine et Poutine furent ainsi marqués par une certaine accalmie dans la dénonciation de la voie particulière adoptée par l'oblast d'Oulyanovsk. En visite à Oulyanovsk en 1999, le premier ministre Stépachine afficha même une certaine approbation du système de contrôle des prix instauré dans l'oblast, affirmant qu'en dépit des critiques qui lui avaient été adressées, « (...) может быть, там что-то есть разумное, чем надо воспользоваться всем »<sup>251</sup>. Poutine se serait intéressé de près au « modèle économique » d'Oulyanovsk et s'est entretenu avec Goryatchev à ce sujet<sup>252</sup>. Après quelques tergiversations, il soutint tacitement la candidature de ce dernier aux élections, interdisant au représentant plénipotentiaire de la région de la Volga, Sergueï Kirienko, d'appuyer Chamanov<sup>253</sup> et annonçant un transfert massif pour payer les arriérés de salaires, quelques jours à peine avant la tenue de l'élection régionale<sup>254</sup>.

Le deuxième élément ayant contribué à un adoucissement de la position fédérale fut son degré de faiblesse et de dépendance face aux régions en général. Les périodes où la position des autorités fédérales apparaissait précaire ont été caractérisées par des tentatives pour se gagner la loyauté et l'appui des autorités régionales d'Oulyanovsk, phénomène caractéristique, par ailleurs, pour l'ensemble de la Russie. Dans les mois précédents la crise d'octobre 1993, la position d'Eltsine devint soudainement complaisante. Des pressions furent exercées par le centre sur le représentant présidentiel Stoupnikov pour que ce

<sup>251</sup> « (...) il y avait peut-être quelque chose de rationnel, qui devrait servir à tous. » Tirés des notes prises par le correspondant de Radio-Russie Demochkine lors de la conférence de presse de Stépachine à l'usine Aviastar le 7 août 1999. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.319.

<sup>252</sup> Voir notamment les témoignages du représentant présidentiel Sytchev et du chef de l'Union des entrepreneurs Iambaev, écrit respectivement les 16 et 13 juillet 2004. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p. 580 et 581.

<sup>253</sup> « Poutine zapretit Kirienko podderjivat Chamanova ». *Narodnaïa Gazeta*, 15 décembre 2000. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.592-593.

<sup>254</sup> « Prezident slovo sderjal ». *Narodnaïa Gazeta*, 22 décembre 2000. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.601.

dernier modère son opposition à Goryatchev<sup>255</sup>. Après la visite de Tchernomyrdine à Oulyanovsk en mai 1993, Eltsine reçut un rapport positif sur la situation à Oulyanovsk et félicita les dirigeants pour la « stabilité » de la région<sup>256</sup>. La période qui précéda les élections de 1996 fut aussi marquée par une détente dans les relations avec la région. Quelques jours après que Goryatchev ait officiellement pris position en faveur de la candidature d'Eltsine, il fut reçu par ce dernier à Moscou, obtint des promesses d'investissements massifs pour Aviasar et fut décoré de la médaille d'Honneur de la part du gouvernement russe<sup>257</sup>.

À l'inverse, les périodes marquées par une forte représentation de la droite ultralibérale (Gaïdar, Tchoubaïs, Kirienko, Nemtsov, etc.) au sein des structures de pouvoir nationales et celles où le degré de dépendance politique face aux régions a été faible, ont été caractérisées par un durcissement de la position du centre envers la région. Ces deux conditions se sont trouvées réunies au lendemain du putsch avorté de 1991, à la suite duquel Eltsine tenta directement d'écarter Goryatchev et son équipe du pouvoir. Après le coup d'État présidentiel d'octobre 1993 contre le parlement, la critique envers l'orientation économique prise par l'oblast se fit plus incisive. Tchoubaïs multiplia les attaques contre le faible niveau de privatisation dans l'oblast et insista auprès du président pour que des représailles soient exercées. À la suite de ces menaces, en moins de deux semaines, le nombre de privatisations des petites entreprises aurait ainsi doublé<sup>258</sup>. Après l'élection présidentielle de 1996, le centre retira son soutien officiel à Goryatchev. C'est ainsi que celui-ci se vit refuser l'appui du pouvoir fédéral lors des élections régionales de 1996<sup>259</sup>.

<sup>255</sup> Voir conversation de Demochkine avec Stoupnikov. « Bloc-Note », 7 avril 1993. In *Antologia Jizni 1991-1996*, p.177.

<sup>256</sup> *Narodnaïa Gazeta*, 1<sup>er</sup> juin 1993. In *Antologia Jizni 1991-1996*, p.192.

<sup>257</sup> Oukaze présidentiel décorant Goryatchev le 7 juin 1996. In *Antologia Jizni 1991-1996*, p.422.

<sup>258</sup> Voir entrevue avec Tchoubaïs Sergueï Titov. *Simbirski Kourrier*, 5 juillet 1994. In *Antologia Jizni 1991-1996*, p. 270.

<sup>259</sup> Sans toutefois qu'aucune autre candidature ne soit appuyée. « Ikh bylo mnogo. Ikh bylo otchen mnogo...oni chli, chli, chli... ». *Simbirski Kourrier*, 3 septembre 1996. In *Antologia Jizni 1991-1996*, p.436.

### **4.3 La politique fiscale fédérale et les transferts budgétaires entre le centre et l'oblast d'Oulyanovsk : un cas de discrimination directe et indirecte**

Une question soulevée par le positionnement particulier du gouvernement de l'oblast d'Oulyanovsk face au centre est de savoir dans quelle mesure celui-ci a pu influencer la redistribution des ressources par le gouvernement central et les transferts fédéraux. On a vu que, dans la Russie eltsinienne, ces éléments ont eu tendance à être fortement politisés et que les besoins et les conditions économiques objectives ont le plus souvent été un facteur secondaire dans l'allocation et la redistribution des ressources. Treismann, étudiant la période 1991-1996, a fait de la précarité du niveau de loyauté face au centre un facteur important dans la capacité des régions à obtenir des avantages fiscaux, que ce soit sous la forme de transferts nets ou d'autonomie fiscale. D'un autre côté, on aurait pu être en voie de s'attendre qu'étant donné le fait que le modèle économique promu et mis en place par l'oblast d'Oulyanovsk contrevenait aux préférences du pouvoir fédéral, celui-ci aurait cherché à discréditer l'approche de la région en exerçant des pressions discriminatoires sur celle-ci. Voyons ce qu'il en a été dans la réalité.

#### **4.3.1 Investissements directs en provenance du centre : le pont sur la Volga et Aviastar, des cas de désengagement financier du centre**

Tout au cours des années 1990, les autorités régionales ont principalement cherché à obtenir des investissements directs du centre pour deux projets principaux. Le premier a été la construction pour la ville d'Oulyanovsk d'un nouveau pont reliant les deux rives de la Volga. Le seul pont reliant les deux rives de la ville a été achevé en 1916. On lui ajouta en 1957 une route asphaltée pour permettre le transport routier. Étant donné la vétusté de cette infrastructure et le développement de la rive droite de la ville d'Oulyanovsk après la construction des installations d'Aviastar, l'édification d'un nouveau pont s'imposa vers la fin des

années 80. La construction de celui-ci s'amorça en 1988 et devait, selon le calendrier prévu, s'achever en 1995. Étant donné les bouleversements liés à l'effondrement de l'URSS et la crise financière à tous les paliers de gouvernement, la construction de celui-ci prit du retard et fut complètement interrompue entre 1996 et 2000. Le financement du pont constitua un important point de friction entre les gouvernements fédéral et régional, les deux s'accusant mutuellement d'avoir manqué à leurs engagements financiers. En principe, le financement devait être assuré à 35 % par le budget de l'oblast, à 35 % par le budget fédéral et à 30% à l'aide de crédits extérieurs<sup>260</sup>. Mais en raison des problèmes budgétaires et de l'incertitude quant à la participation de tous, aucun des acteurs n'a voulu prendre sur soi le financement initial. Pour éviter que le vieux pont soit surchargé, pour faire pression sur le centre et pour se financer, Goryatchev interdit l'accès aux poids lourds venant de l'extérieur et imposa un tarif pour les utilisateurs qui n'étaient pas originaires de l'oblast<sup>261</sup>. Malgré les promesses ponctuelles faites par le centre, aucun montant significatif ne fut alloué pour la construction du pont jusqu'en 1998. Ce n'est qu'en octobre 1998 que le premier ministre Primakov apposa sa signature à un décret faisant de l'achèvement du pont un objectif prioritaire, augmentant la participation financière du gouvernement fédéral<sup>262</sup>. La date prévue pour l'aboutissement des travaux était 2002<sup>263</sup>.

Le principal dossier pour lequel le gouvernement régional d'Oulyanovsk a demandé la participation du gouvernement central concernait l'aide au constructeur d'avions Aviastar, dont l'état de crise constituait le plus important

<sup>260</sup> Entrevue avec Vassiliev. « Bloc-Note ». 28 mars 1995. In *Antologia Jizni 1991-1996*, p.341.

<sup>261</sup> Ce qui n'était pas sans soulever des problèmes tant légaux que pratiques, accentuant les embouteillages aux sorties du pont, voir Raït, Vladimir. 1998. « Razval oblasti na kouski mojet stat neizbejnym ». *Simbirski Kourrier*, 25 août 1998. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.186-187.

<sup>262</sup> Décret no 1776 du gouvernement de la Fédération de Russie, daté du 8 octobre 1998. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.206-207.

<sup>263</sup> Il semblerait cependant que d'autres déboires aient empêché l'achèvement du pont. À l'heure actuelle, sa construction n'est toujours pas en voie d'être terminée. On peut remarquer en plein milieu de la Volga les arches de soutien inachevées, sans qu'aucune construction ne semble en cours, ce qui contribue à alimenter les sarcasmes de la population locale.

problème économique de la région. Goryatchev s'était fortement opposé à la privatisation de cette entreprise et, tout au cours des années 1990, il cherchera à la remettre sous contrôle gouvernemental, tentant notamment de faire accepter le principe d'une consolidation de la dette de l'entreprise par le transfert des actions en faveur du gouvernement<sup>264</sup>. La position des autorités régionales sera appuyée par les travailleurs de l'entreprise. En 1996, en raison des retards dans les paiements et de la désorganisation du secteur aéronautique, ils enverront une lettre collective signée par les 20 000 travailleurs de l'entreprise et demandant une participation accrue du gouvernement dans la gestion (et dans le financement) d'Aviastar. En mai 1999, une marche de 15 kilomètres sera organisée pour protester contre les retards de paiement sur les salaires et pour exiger la renationalisation de l'entreprise<sup>265</sup>.

Aviastar a connu une chute constante de sa production tout au long des années 1990. Au début de 2000, les installations industrielles ne fonctionnaient qu'au dixième de leur capacité<sup>266</sup>. Les autorités régionales en ont imputé la faute aux choix économiques effectués par les autorités fédérales. Le processus de privatisation s'est fait en parallèle avec une chute de l'investissement dans les infrastructures d'Aviastar. Pour Goryatchev et les dirigeants régionaux, ces deux phénomènes ont été largement interdépendants. La dispersion des actions et l'absence de consensus sur les orientations à prendre ont fait en sorte qu'aucun des acteurs n'a eu les moyens ou la volonté de faire les investissements exigés, seulement 16% des actions se trouvant sous contrôle gouvernemental<sup>267</sup>. Les actionnaires les plus décriés furent ceux provenant de l'étranger, qui détenaient, au début 1999, 31% des actions, et qui n'injectèrent aucun investissement pour la

<sup>264</sup> Voir à ce sujet la lettre ouverte de Goryatchev adressée au premier ministre Primakov, publiée le 15 octobre 1998. *Oulyanovskaïa Pravda*. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.211.

<sup>265</sup> Voir compte-rendu de Radio-Russie, 12 mai 1999. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.290.

<sup>266</sup> Goguine, Sergueï. 2000. « Vernout aviakompleks gosou darstvou khotchet depoutat gosou darstvennoï doumy ». *Simbirski Kourrier*, 4 avril 2000. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.431-432.

<sup>267</sup> Voir compte-rendu de la conférence donnée par V. Iefimov, président de la commission parlementaire de l'Assemblée législative de l'oblast. « Bloc-Note ». 6 mai 1999. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.288-289.

régénération de la production. Les dirigeants d'Oulyanovsk leur prêteront l'intention de vouloir ainsi volontairement bloquer le redressement de l'industrie aéronautique russe<sup>268</sup>.

La diminution des barrières protectionnistes fut aussi vivement contestée par les autorités locales. Les décisions des grandes compagnies aériennes, Aeroflot et Transaero, d'opter pour des avions en provenance de l'étranger (Boeing, Airbus) furent maintes fois dénoncées par les dirigeants régionaux. L'ouverture aux produits étrangers, combinée à une diminution générale de la demande et à l'absence de politique nationale pour soutenir l'industrie de l'aviation, contribua à amplifier l'état de crise dans lequel Aviastar se débattait depuis la transition.

Pour pallier aux problèmes d'Aviastar, la direction de l'oblast chercha à convaincre le pouvoir fédéral d'investir massivement dans l'entreprise et de mettre en place une politique industrielle protégeant la production aéronautique russe contre la concurrence étrangère. Malgré les promesses faites sporadiquement par le centre, pratiquement aucun investissement en provenance du budget fédéral ne fut injecté dans les infrastructures de l'entreprise, et jusqu'en 1998, aucune tentative sérieuse fut faite pour développer une stratégie permettant de protéger l'industrie de l'aviation russe. Ce n'est qu'à partir de 1998 que les efforts de l'exécutif régional commenceront à être récompensés. Le gouvernement fédéral redeviendra actionnaire majoritaire à la fin de 1999<sup>269</sup>. Le mouvement de contestation de la privatisation de l'entreprise se poursuivra par la suite. Une commission fédérale d'inspection dénoncera dans son enquête les failles légales qui eurent lieu dans le processus initial de privatisation de l'entreprise, ce qui allumera les revendications pour une restitution totale de l'entreprise à l'État<sup>270</sup>.

<sup>268</sup> Voir compte-rendu de la conférence de presse donnée par Riaboukhine. « Bloc-Note ». 8 mai 1999. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.289.

<sup>269</sup> Jidkikh, Natalia. 2000. « Prezident OAO Toupolev Aleksandr Poliakov : ``Aviastar teper ne rastachtchat `` ». *Simbirski Kourrier*, 25 décembre 1999. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.374.

<sup>270</sup> Goguine, Sergueï. 2000. « Vernout aviakompleks gosouarstvov khotchet depoutat gosouarstvennoï doumy ». *Simbirski Kourrier*, 4 avril 2000. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.431-432.

La restructuration de l'entreprise à partir de l'arrivée au pouvoir de Primakov comme premier ministre, caractérisée par une intervention et une participation accrue du gouvernement dans l'industrie aéronautique, aura des impacts positifs sur la relance de l'entreprise, dont la production augmentera graduellement. Aviastar, pour la première fois depuis le début des années 1990, sera même en mesure de mettre sur le marché de nouveaux modèles modifiés à partir de 2000<sup>271</sup>.

À l'exception de la prise en charge tardive et partielle d'Aviastar par le gouvernement fédéral, l'oblast d'Oulyanovsk n'a donc pas été un bénéficiaire important de projet d'investissement en provenance du centre. Étant donné la nature de ce type d'aide, il est difficile de prouver qu'il y ait eu discrimination politique envers l'oblast, d'autant plus que ce désengagement du centre a été un trait caractéristique pour l'ensemble de la Russie des années 90. Ce qu'on peut affirmer, par contre, c'est que l'oblast n'a pas joui d'une discrimination positive et que cela peut avoir été la conséquence de la subversion de ses orientations économiques du point de vue du pouvoir fédéral.

#### **4.3.2 La politique fiscale fédérale et les transferts intergouvernementaux entre l'oblast d'Oulyanovsk et le centre fédéral : un cas de politique discriminatoire**

Il convient donc d'analyser plus globalement les relations fiscales établies entre la région et le centre. Dans les premières années suivant la transition, les relations fiscales entre l'oblast d'Oulyanovsk et le gouvernement fédéral ont été assez caractéristiques de l'ensemble de la Russie : c'est-à-dire qu'elles ont été marquées par une grande confusion. Les principales plaintes en provenance de la région sont venues en raison de l'interruption des transferts en provenance du centre. Les retards dans le paiement des obligations envers la région amèneront les autorités locales à menacer périodiquement de bloquer l'envoi des transferts vers le centre,

<sup>271</sup> « Toupolev stanovitsia korotche». *Narodnaïa Gazeta*, 18 octobre 2000, In *Antologia Jizni*, 1997-2000, p.551.

notamment dans les périodes où l'autorité de celui-ci apparaîtra vacillante<sup>272</sup>. Les institutions fédérales, quant à elles, se plaindront du faible volume de recettes fiscales provenant de la région, attribué notamment à la nature du système de stabilisation instauré à Oulyanovsk. L'économiste Selyounine, lors d'une émission diffusée sur la chaîne nationale RTR en juillet 1993, a identifié deux mécanismes mis en place au niveau de l'oblast qui justifiaient le mécontentement fédéral. Premièrement, la dotation pour le soutien aux prix des produits de consommation de base se finançait à même des prélèvements sur les profits des entreprises locales. Le taux de prélèvement s'élevait à 80%, ce qui veut dire que les impôts fédéraux sur les profits des entreprises ne prenaient en compte que les 20% restant. Deuxièmement, la subvention aux prix diminuait indirectement les revenus fédéraux issus de la taxe à la valeur ajoutée, qui s'exprimait en pourcentage et dont les recettes allaient presque entièrement au centre. Le bas niveau des prix nominaux dans l'oblast d'Oulyanovsk provoquait donc, pour le gouvernement fédéral, des revenus issus des taxes à la consommation beaucoup plus faibles qu'ailleurs en Russie<sup>273</sup>. Ce manque à gagner a donc constitué une des raisons pour lesquelles des pressions furent exercées par le centre pour faire en sorte que des « réformes » soient faites au niveau de la politique économique régionale.

Pour la période allant de 1991 jusqu'aux milieux des années 90, il est difficile de cerner la présence d'une discrimination négative dans les relations fiscales du centre envers l'oblast d'Oulyanovsk. L'absence d'étude systématique fait en sorte qu'il est difficile de savoir dans quelle mesure l'oblast a comparativement profité ou été défavorisé par les politiques fiscales appliquées par le centre. Il semble en fait que la forte instabilité politique de celui-ci ait mené à des développements contradictoires. Ainsi, en mars 1996, quelques mois avant l'élection

---

<sup>272</sup> Voir par exemple les menaces énoncées par le Soviet régional dans la vague des événements précédents le renversement du parlement d'octobre 1993, reportage sur Radio-Russie, 1<sup>er</sup> septembre 1993. In *Antologia Jizni 1991-1996*, p.209.

<sup>273</sup> Texte de l'entrevue avec Séliounine reproduit dans l'édition du *Simbirski Kourrier* du 10 juillet 1993. In *Antologia Jizni 1991-1996*, p.199-200.

présidentielle, fut annoncée une aide financière de 85,5 milliards de roubles pour la région, ce qui, étant donné sa taille et ses problèmes économiques à l'époque, constituait un envoi relativement avantageux par rapport à celui fait dans d'autres régions russes<sup>274</sup>. La situation se renversa après la réélection de Eltsine et en vue des élections régionales de 1996. À l'inverse des gouverneurs « démocrates » de la région (Samara, Nijni Novgorod, Saratov, etc.) qui purent obtenir du centre une aide financière non négligeable, non seulement celle-ci fut refusée à Goryatchev, mais en plus, il ne put obtenir les sommes que le budget fédéral devait à la région<sup>275</sup>.

Après l'élection présidentielle de 1996, la discrimination négative à l'égard de l'oblast semble être devenue beaucoup plus prononcée et systématique. Sans être officiellement une région donatrice, l'oblast d'Oulyanovsk a figuré parmi les régions les moins appuyées financièrement, les transferts fédéraux constituant moins de 10% de son budget<sup>276</sup>. De l'avis même de la vice-première Valentina Matvienko, la région figurait, en 1998, au bas de la liste en ce qui concerne le volume des transferts par habitant<sup>277</sup>. Les dirigeants régionaux se plaindront sans cesse de recevoir moins qu'ils avaient prévu et, surtout, de recevoir comparativement beaucoup moins que certaines régions privilégiées environnantes, le Tatarstan en tête<sup>278</sup>. Cette faiblesse des transferts ne semble pas avoir été contrebalancée par l'octroi d'une autonomie financière avantageuse. Alors que les régions dites « donatrices » ont, le plus souvent, largement été en

<sup>274</sup> Quelques jours plus tard, Goryatchev rendait officiel son soutien à Eltsine. « Iz Moskvy v Oulyanovsk idout 85,5 milliardov roub. ». *Simbirski Kourrier*, 26 mars 1996. In *Antologia Jizni 1991-1996*, p.409.

<sup>275</sup> De l'ordre de 140 milliards de roubles. Voir l'entrevue avec Oleg Kazarov rapportée dans le *Narodnaïa Gazeta*, 10 novembre 2000. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p. 544.

<sup>276</sup> Voir Ross 2002, p.84.

<sup>277</sup> Retranscription du reportage de Radio-Russie, 28 novembre 1998. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.235.

<sup>278</sup> D'après Goryatchev, ce dernier recevait 2 400 roubles par habitant contre 1 200 pour Oulyanovsk, tout en jouissant de privilèges fiscaux spéciaux. Voir compte-rendu de la conférence de presse de Goryatchev, « Bloc-Note ». 12 octobre 1998. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.210

mesure de se gagner une telle autonomie, les revendications des dirigeants régionaux semblent être demeurées sans lendemain<sup>279</sup>.

La nature politique de cette discrimination n'a pas fait de doute pour les dirigeants régionaux. Sergueï Riaboukhine l'a qualifiée de « grossière violation de la Constitution »<sup>280</sup>. En l'absence de critères de redistribution formels, ce sont les préférences subjectives du centre et la capacité de faire pression sur celui-ci<sup>281</sup> qui ont principalement déterminé la position relative de l'oblast. Un des principaux reproches ainsi adressés à Goryatchev par son collaborateur Riaboukhine a été de ne pas avoir fait tout ce qui était en son pouvoir pour soutirer des fonds fédéraux, que ce soit à l'aide d'expédients formels ou informels<sup>282</sup>.

L'allocation à la région de ressources financières en provenance du centre semble donc avoir été biaisée par des facteurs politiques, et plus particulièrement, par son statut d'oblast « rouge ». Il ne s'agit pas d'un phénomène qui ne caractérise qu'Oulyanovsk. Une étude, faite à la fin des années 1990 sur l'attribution des transferts par le centre dans la région de la Volga, a démontré que l'affiliation politique et économique a constitué le principal facteur explicatif dans les écarts observés quant au niveau d'aide de la part du gouvernement fédéral. Les régions de Volgograd (dirigée par un gouverneur communiste) et d'Oulyanovsk, intégrées au groupe des régions dites « rouges », furent les grandes perdantes alors que

<sup>279</sup> Les demandes de Goryatchev d'élever à 20% la part des revenus sur la TVA (taxe à la valeur ajoutée) allant au budget régional resteront vaines, celles-ci demeurant à 10%, voir « My oubejdiony : echtchjo ne vsio poteriano ». *Oulyanovskaïa Pravda*, 25 juillet 1998. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.168-169.

<sup>280</sup> Voir conférence de presse Riaboukhine, « Bloc-Note ». 29 décembre 1998. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.249.

<sup>281</sup> À l'aide de pots-de-vin notamment. Selon Oleg Goryatchev, député de la Douma régionale et fils du gouverneur, il fallait verser 1 million de roubles de cette façon pour être en mesure d'en recevoir 10 par l'entremise des programmes fédéraux. Voir Goguine, Sergueï. 2000. « Zemnoï raï-99 ». *Simbirski Kourrier*, 27 avril 2000. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.442-443.

<sup>282</sup> Riaboukhine a écrit plus précisément : « Все-таки надо было и в этих условиях ездить, толкаться локтями, рвать зубами и всеми правдами-неправдами какие-то куски для области добывать... », soit, grosso modo, « Il aurait tout de même fallu dans ces conditions aller ( au centre ), jouer des coudes, se battre avec ses dents et par tous les moyens arracher quelques « miettes » pour l'oblast... », témoignage de Riaboukhine écrit le 30 octobre 2002. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.250.

d'autres régions, dans une situation socio-économique similaire (Voronej, République de Kalmoukie, oblast de Saratov), profitèrent d'une aide relative largement supérieure<sup>283</sup>. Riaboukhine, après une rencontre avec Poutine, s'était ainsi plaint que l'oblast recevait trois fois moins de transferts par habitant que la République de Mordovie pour l'unique raison que la direction régionale, selon ses dires, « (...)старается облегчить людям жизнь »<sup>284</sup>. Lors de la visite à Oulyanovsk du premier ministre Stépachine en août 1999, en réponse à la requête de Goryatchev de lui allouer un prêt de 100 millions de roubles pour payer les retards de salaire, le chef du gouvernement lui aurait rétorqué : « Фролович,ты разве не знаешь в каком ты списке у Кремля? »<sup>285</sup>. L'existence d'une classification au niveau fédéral des régions qu'il convenait de « punir » et de « récompenser » a été un thème maintes fois abordé, tant par le pouvoir régional que par les forces d'opposition. Ces dernières y voyaient, en effet, une justification supplémentaire pour renverser le régime de Goryatchev. Cette transformation aurait, selon eux, favorisé le soutien économique du centre à la région. Qu'une telle classification formelle ait existé et qu'Oulyanovsk soit apparu parmi les régions qu'il convenait de punir demeure une question en suspens. Ce qu'on peut affirmer, néanmoins, c'est que la réalité observée semble confirmer l'existence d'une telle discrimination planifiée envers la région dans la deuxième moitié des années 90.

---

<sup>283</sup> Voir *Russian Regional Report*, vol3, no 26, 2 juillet 1998. À titre d'exemple, la République de Kalmoukie recevait, en proportion, cinq fois plus de transferts fédéraux que l'oblast d'Oulyanovsk même si son déficit budgétaire était moindre et que son revenu par habitant était supérieur à l'oblast d'Oulyanovsk. La situation semble avoir été pire dans l'oblast de Volgograd. Étant donné ce qui précède, c'est sans doute l'affiliation du gouverneur au Parti Communiste qui a amplifié la discrimination exercée envers cette région.

<sup>284</sup> « (...) s'efforce de soulager la vie des gens... ». Voir transcription de la conférence de presse donnée par Riaboukhine. « Bloc-Note », 9 septembre 1999. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.333.

<sup>285</sup> « Frolovitch (patronyme de Goryatchev), tu ne sais donc pas sur quelle liste tu te trouves au Kremlin ? » entrevue donnée par Goryatchev au journal *Simbirskie Goubernskie Vesti*, 6 janvier 2000. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.320.

### 4.3.3 Pressions des monopoles énergétiques : le renforcement de la discrimination envers l'oblast d'Oulyanovsk

Il peut sembler problématique d'assimiler les pressions exercées par les grands monopoles énergétiques à celles de l'État fédéral lui-même. Il est en effet, au regard des recherches qui ont été faites jusqu'ici, difficile de déterminer dans quelle mesure leurs décisions furent coordonnées. Néanmoins, il sera avancé ici que la réponse à cette question est de peu d'importance en ce qui concerne les effets observés; sur la base de l'exemple de l'oblast d'Oulyanovsk, les principaux monopoles énergétiques russes, Gazprom et SEU principalement, ont, dans leurs relations avec l'oblast, poursuivi une logique similaire à celle du centre, tendant à miner le « modèle » socio-économique promu par Goryatchev. On a vu dans le troisième chapitre que ces pressions ont constitué un élément fortement déstabilisateur du régime de Goryatchev, notamment dans ses dernières années au pouvoir. D'un point de vue strictement formel, ces pressions pouvaient apparaître justifiées économiquement. Il est vrai que la dette énergétique de l'oblast était énorme et que certains éléments de la politique économique de l'oblast accentuaient celle-ci. Mais l'ampleur de l'affrontement entre la région et ces monopoles semble avoir été causée par des inimitiés politiques et subjectives spécifiques. Goryatchev ne cachait pas son mépris pour les dirigeants de ces compagnies énergétiques, acceptant mal de « devoir » des sommes astronomiques à ces derniers alors que ceux-ci s'enrichissaient de manière éhontée<sup>286</sup>. Goryatchev défendra avec véhémence une reprise en charge étatique de ces entreprises et un plus grand contrôle sur le niveau d'élévation des prix<sup>287</sup>.

<sup>286</sup> Goryatchev s'offusquait par exemple qu'au moment même où le budget de l'oblast était en crise et que les pressions de la dette énergétique s'accroissaient, ces monopoles énergétiques se faisaient construire de nouveaux bureaux luxueux sur la rue principale d'Oulyanovsk, voir « Bloc-Note », 7 mars 1998. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.136.

<sup>287</sup> Voir à ce sujet l'intervention de Goryatchev devant le Conseil de la Fédération qui défend une telle mesure pour garantir l'approvisionnement énergétique pour l'ensemble de la population. Voir « vystouplenie glavy administratsii oulyanovskoi oblasti Iou. Goryatcheva na zasedanii Sovieta Federatsii 25 oktiabria 2000 g. ». *Narodnaïa Gazeta*, 27 octobre 2000. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.554-555.

La nécessité de parvenir à des compromis provoqua ainsi beaucoup de rancœurs de part et d'autre. L'orientation politique des pressions ne semble pas, en fait, avoir fait de doute pour quiconque. Un des arguments fréquemment évoqués par les opposants de Goryatchev pour promouvoir l'arrivée au pouvoir de Chamanov était qu'il allait être plus en mesure d'établir « de bonnes relations » avec Tchoubaïss, à la tête, à partir de 1998, de SEU<sup>288</sup>. Dans un contexte où l'approvisionnement énergétique constituait le principal problème de la région en 1999 et 2000, les pressions et menaces en provenance des monopoles énergétiques tendaient à renforcer la perception de crise et à miner la crédibilité du gouvernement en place. Coïncidence ou non, l'autre région qui connut une crise d'une ampleur comparable à celle d'Oulyanovsk était le Primorski Kraï, dont le gouverneur avait été en guerre ouverte avec les autorités fédérales tout au long des années 1990. À la lumière de ce qui précède, les grands monopoles énergétiques ont donc servi d'instrument à la politique des autorités fédérales, sans toutefois compromettre directement celles-ci en ce qui concerne l'impopularité de leurs décisions. Les inimitiés personnelles et les antagonismes idéologiques ont, vraisemblablement, fortement influencé la vigueur des pressions exercées par les compagnies énergétiques sur la région. Agissant selon une logique similaire aux transferts fédéraux et au type de fédéralisme fiscal établi, les pressions exercées par les monopoles énergétiques ont contribué à contraindre la direction régionale à mener une politique économique conforme à ce qui était prescrit comme modèle dominant au niveau national<sup>289</sup>.

---

<sup>288</sup> Voir le témoignage de Iambaev, écrit en avril 2004. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.590.

<sup>289</sup> La tendance des monopoles énergétiques à se faire les instruments de l'offensive du pouvoir fédéral contre l'autonomie des gouvernements régionaux apparaîtra plus clairement sous la présidence de Poutine. Au niveau du contrôle médiatique, la compagnie Gazprom jouera un rôle particulièrement actif, faisant l'acquisition de centaines de chaînes télévisées régionales et de journaux. Voir Ross, 2004, p. 166.

#### **4.4 Influence des institutions fédérales sur l'évolution politique de l'oblast d'Oulyanovsk**

Cette partie est dédiée au fonctionnement des institutions sous compétence fédérale à l'intérieur même de l'oblast d'Oulyanovsk. On tentera de voir dans quelle mesure elles ont pu être en mesure d'influer sur la nature et l'évolution de la vie politique locale. Le rôle des pressions purement politiques, sur le mode de fonctionnement des institutions politiques régionales et, notamment, sur le développement d'une opposition politique au gouverneur en place, sera délimité.

##### **4.4.1 Le rôle des représentants présidentiels à l'intérieur de l'oblast d'Oulyanovsk : une illustration des contradictions du gouvernement fédéral**

Pour être en mesure de se mettre au courant des spécificités de la situation politique régionale et exercer un certain contrôle sur les autorités locales, le principal outil dont disposait le pouvoir fédéral était le représentant présidentiel. Celui-ci était, comme on l'a vu, nommé par le président et n'était redevable, en principe, qu'envers lui. La tâche habituelle du représentant présidentiel dans la Russie post-soviétique comportait des aspects diverses ; il se devait de s'assurer de l'application des lois fédérales au niveau local, d'informer le centre de la situation politique régionale, de rendre compte des abus perpétrés par les autorités en place<sup>290</sup>, etc.

L'attitude de Stoupnikov, premier représentant présidentiel nommé par le centre à la suite de la création de cette institution, constitua une application extrême de ces principes. L'opposition politique et idéologique de ce dernier envers Goryatchev faisait en sorte qu'il était fortement enclin à mettre en évidence toutes les violations de la législation fédérale commises par les autorités régionales. Stoupnikov envoya à plusieurs reprises des missives au centre remettant en cause

---

<sup>290</sup> En rassemblant notamment des « kompromat » (documents compromettants).

la sincérité de l'engagement « démocratique » de Goryatchev<sup>291</sup>. Se fondant sur le principe inscrit dans la Constitution de 1993 que la Russie était un espace économique unifié, Stoupnikov chercha à démontrer que la politique économique suivie au niveau régional était anticonstitutionnelle et convia le pouvoir fédéral à intervenir pour détruire « le nid mafieux- communiste » que constituait, selon ses termes, l'oblast d'Oulyanovsk<sup>292</sup>.

La position adoptée par Stoupnikov fut celle d'un activiste anti-Goryatchev. Le représentant présidentiel constituera le principal pôle d'opposition politique au gouverneur en place. Le pouvoir régional, en contrepartie, réitérera à plusieurs reprises ses tentatives pour faire démettre Stoupnikov. En avril 1993, une motion affirmant l'inadmissibilité de conserver Stoupnikov comme représentant présidentiel sera appuyée par 91 des 140 députés du soviet régional, seulement 12 d'entre eux affichant un appui ouvert à Stoupnikov. La campagne de dénigrement de Stoupnikov s'intensifiera par la suite, la presse locale prenant prétexte des liens de Stoupnikov avec certains milieux d'affaire pour répandre des bruits à son endroit<sup>293</sup>. Eltsine cédera finalement en décembre 1994, démettant Stoupnikov de ses fonctions.

Goryatchev réussira à faire imposer son choix comme successeur. C'est son propre adjoint, Boris Saraïev, qui sera en effet nommé comme nouveau représentant présidentiel. L'allégeance de ce dernier ne se déplacera pas vers le centre et tout au long de son mandat, il cherchera principalement à protéger le gouverneur de l'interférence fédérale. Saraïev admettra avoir contrôlé les informations émises au centre, négligeant de rapporter les faits qui auraient pu noircir les autorités régionales en place<sup>294</sup>. Ce n'est qu'après la réélection de

<sup>291</sup> Voir l'adresse envoyée au dirigeant de la commission de contrôle de l'administration présidentielle Boldyrev, envoyée le 1er juin 1992. In *Antologia Jizni 1991-1996*, p.117-118.

<sup>292</sup> Voir le témoignage de Stoupnikov, écrit le 21 janvier 2004. In *Antologia Jizni 1991-1996*, p.256.

<sup>293</sup> Matsuzato, 1997, p.73.

<sup>294</sup> Voir « Eltsine vziatsia za nashou oblast ». *Simbirskie Goubernskie Vedomosti*, 22 avril 1997, In *Antologia Jizni*, 1997-2000, p.50.

Goryatchev que l'exécutif fédéral se penchera sur le cas du représentant présidentiel. Des pressions seront exercées pour qu'il quitte ses fonctions, à la suite de quoi Saraïev abandonnera son poste pour « raisons de santé »<sup>295</sup>.

Sans avoir préalablement consulté les autorités régionales, l'administration présidentielle prépara la nomination à ce poste de Polianskov, le recteur de l'université d'État d'Oulyanovsk et « démocrate » de réputation. De crainte de réitérer la situation existante sous le mandat de Stoupnikov, les autorités régionales cherchèrent à bloquer cette nomination leur étant ouvertement hostile. Elles finirent par faire accepter le choix de Valeri Sytchev, un membre de l'« équipe » de Goryatchev, mais jouissant de suffisamment de contacts (notamment avec l'oligarque Gabrelianov) et de renommée pour apparaître indépendant face aux autorités en place<sup>296</sup>.

Le mandat de Sytchev a constitué, en quelque sorte, un équilibre entre les deux mandats précédents. Sans que sa soumission au gouverneur ait pris des formes aussi visibles que celle de Saraïev, la collaboration de Sytchev avec Goryatchev fut néanmoins étroite. Il semble en fait que le gouverneur ait possédé suffisamment de « leviers » pour éviter les affrontements ouverts, faisant même planer à plusieurs reprises l'idée que Sytchev pourrait lui succéder comme gouverneur<sup>297</sup>. Le positionnement de Sytchev dans l'oblast ne semble cependant

<sup>295</sup> Voir « Pritchini ukhoda na pensiou- sboï v zdorove ». *Oulyanovskaïa Pravda*, 24 juin 1997, In *Antologia Jizni*, 1997-2000, p.65-66.

<sup>296</sup> Gradov, Oleg. 1997. « Obladministratsii noujen svoï predstavitel prezidenta ». *Simbirski Kourrier*, 26 juin 1997. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.67. Sytchev a témoigné sur les circonstances ayant entouré sa nomination. Goryatchev aurait eu vent que la candidature de Sytchev avait été envisagée par le centre et la préférant à celle de Polianskov, a approché Sytchev pour le convaincre de prendre le poste. Ayant obtenu l'accord de ce dernier, il appela Boris Nemtsov, alors vice-premier du président Eltsine, pour lui faire part de la proposition. Celui-ci la retransmit au Kremlin, qui l'accepta, Sytchev devenant le troisième représentant de la région en juillet 1997. Voir le témoignage de Sytchev, écrit le 16 juillet 2004. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.67-68.

<sup>297</sup> Goryatchev semble en effet avoir joué la politique de la carotte et du bâton avec le représentant présidentiel. Pour des raisons qui n'ont pas été éclaircies, Goryatchev a parfois utilisé la menace de poursuites judiciaires contre le magnat de la presse locale Gabrelianov pour faire rentrer dans les rangs Sytchev, les liens entre les deux ayant été, avant la nomination de Sytchev, très étroits. On peut supposer que Gabrelianov a sans doute possédé suffisamment de matériel compromettant

pas avoir indisposé les autorités fédérales. Avec les réformes fédérales entreprises sous Poutine et l'abolition de la fonction de représentant présidentiel, Sytchev sera même nommé inspecteur dans la région du représentant plénipotentiaire de la Volga Kirienko, exerçant un rôle grosso modo équivalent à celui qu'il avait eu en tant que représentant présidentiel<sup>298</sup>.

#### 4.4.2 Rôle des autres institutions fédérales dans l'oblast d'Oulyanovsk

L'étude des rapports entre les autres institutions sous compétence fédérale et les autorités de l'oblast dénote la présence d'une certaine collaboration informelle. Le gouverneur Goryatchev semble en effet avoir été en mesure de fortement limiter l'immixtion de ces organes dans la vie politique régionale. Ainsi que l'a expliqué Magommedov : « Руководители ключевых федеральных структур постепенно « встраивались » в создававшуюся им корпорацию власти и стали зависеть от него, а иногда и прямо подчиняться ему »<sup>299</sup>. Le cas de la branche régionale du FSB, organe successeur du KGB, est révélateur à ce sujet. Jusqu'en 1997, le FSB local fut dirigé par Chimilov, un proche de Goryatchev et de Kazarov depuis l'époque des Komsomols, et dont la femme était une dirigeante de la branche régionale de Sberbank Russie. Avec lui à sa tête, aucune enquête du FSB concernant la corruption des organes politiques régionaux ne fut menée à terme. Chimilov aurait même détruit devant ses subordonnés du matériel incriminant certaines personnalités politiques de l'oblast<sup>300</sup>. Il sera enfin démis de ses fonctions en 1997 pour son rôle dans les pressions qui furent

---

contre Sytchev pour amener celui-ci dans sa chute s'il était attaqué de front par l'administration régionale.

<sup>298</sup> Sytchev fut notamment félicité pour le succès électoral rencontré par Poutine dans l'oblast lors des élections présidentielles. La population d'Oulyanovsk avait traditionnellement voté majoritairement pour l'opposition, notamment pour le Parti Communiste, alors que l'élection de Poutine à la présidence reçut un appui majoritaire et plus élevé que les prédictions qui avaient été faites. Voir « Inspektora Sytcheva podvesiat za I.O. ». *Simbirskie Gubernskie Vedomosti*, 13 août 2000, In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.533.

<sup>299</sup> « Les dirigeants des structures fédérales clés se sont progressivement « encastrés » dans le système corporatif créé par le pouvoir politique (régional) et sont devenus dépendants de celui-ci, et parfois même subordonnés à lui », In Magommedov et Kirichenko, 2004, p.276.

<sup>300</sup> Ibid., p.276.

exercées contre un candidat du district de Vechkaïski lors des élections régionales de 1996<sup>301</sup>.

Goryatchev parvint aussi à établir des relations amicales avec Vadim Orlov, le général à la tête de la 104<sup>e</sup> division, postée à Oulyanovsk. Leur rapprochement progressif prendra même la forme d'une alliance politique, la candidature et l'élection en 1999 d'Orlov à la Douma fédérale ayant été soutenue par l'administration régionale<sup>302</sup>.

Les relations entre le gouverneur et le procureur-général de l'oblast Iouri Zolotov, qui fut en poste pendant 15 ans, jusqu'en juillet 2000, furent plutôt calmes. Même si ce dernier prit à certaines occasions position contre des actes normatifs adoptés par le pouvoir en place, notamment lorsqu'ils contrevenaient clairement aux lois fédérales, cela ne mena à aucune crise majeure entre le procureur et les autorités régionales<sup>303</sup>.

L'impact direct des structures fédérales sur le régime de Goryatchev a donc été plutôt discret. Les autorités régionales n'ont pas eu de difficulté à « se gagner » les dirigeants d'organisations redevables, en principe, au pouvoir fédéral. À l'inverse, il ne semble pas y avoir eu de tentative soutenue et constante de la part des autorités fédérales pour reprendre un contrôle effectif sur les employés fédéraux. Que ce soit par manque de volonté politique de la part du centre ou en raison d'arrangements informels, l'opposition au gouverneur n'a pu être en mesure de s'appuyer sur la bureaucratie fédérale établie au niveau local. Celle-ci a fait preuve d'une grande loyauté envers les autorités régionales, ne serait-ce que par sa passivité dans la marche des événements.

---

<sup>301</sup> Ibid., p.277.

<sup>302</sup> Ibid., p.277.

<sup>303</sup> Voir entrevue avec Zolotov. Kornouchenko, Irina. 2000. « Ne oudovletvorione sdelannym ». *Simbirski Kourrier*, 10 juin 2000. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.470.

#### 4.4.3 Influence du cadre institutionnel fédéral

L'absence d'un interventionnisme actif, par la voie des institutions fédérales présentes sur le territoire d'Oulyanovsk, ne doit pas nécessairement amener à conclure en l'absence de pressions externes quant aux modalités de la vie politique interne de l'oblast. Même s'ils demeurèrent largement sans échos, l'opposition régionale lança fréquemment des appels au centre pour « corriger » la situation politique de la région. De manière sporadique, on fit sentir à Goryatchev les limites de son pouvoir. La poursuite des « démocrates » contre la tentative de redécoupage électoral (qui aurait donné un poids électoral plus important aux zones rurales) fut ainsi remportée devant les tribunaux en se fondant sur les décrets présidentiels prescrivant l'égalité des votes, ne permettant la division des districts électoraux que selon des critères démographiques<sup>304</sup>. Lors des élections de 2000, c'est à la suite des pressions de l'inspecteur fédéral Sytchev que Goryatchev dût arrêter d'utiliser sa participation à l'émission télévisée *Selektornoe Sovechtchanie* à des fins électorales, en vertu du principe selon lequel cela lui donnait un avantage indu sur les autres candidats<sup>305</sup>.

Le degré de contrainte politique pouvant être exercée par les autorités régionales a ainsi été plus ou moins limité par l'éventualité d'une objection et d'une interposition de la part des autorités fédérales. Que celles-ci aient peu cherché à s'immiscer directement dans la vie politique de l'oblast s'explique en bonne partie par le fait que les dirigeants régionaux ont évité de lui fournir les prétextes qui lui auraient permis de le faire. Il ne faut certes pas attribuer la transparence des processus électoraux et le relativement haut degré d'acceptation d'une opposition politique dans l'oblast par les préférences et penchants des autorités en place. Goryatchev n'a jamais caché son attirance pour une gouverne plus autoritaire, laquelle permettait davantage, selon lui, de mener efficacement une

<sup>304</sup> Matsuzato, 1997, p.73.

<sup>305</sup> Voir « Federalny inspektor obratilsia k gubernatorou s predlozheniem otkazatsia ot selektonnykh sovechtchanii na vremia predvybornoï kampani ». *Simbirski Kourrier*, 11 novembre 2000. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.564.

politique économique cohérente. Son style de direction était fortement hiérarchisé et sa conception du pouvoir donnait un rôle prédominant au « chef ». Goryatchev a ainsi affirmé à plusieurs reprises son approbation pour le redressement d'une « verticale » des pouvoirs au niveau national et a soutenu ceux qui s'en faisaient les promoteurs<sup>306</sup>. Dans le même ordre d'idées, il n'a jamais dissimulé son admiration envers le régime de Loukachenko, attribuant le relativement haut niveau de sécurité sociale du Belarus à « la discipline de fer » qu'avait été en mesure d'imposer son dirigeant<sup>307</sup>.

Le relativement haut degré de libéralisme politique observé à partir du milieu des années 90 s'explique donc davantage par la mise en cause des facteurs externes. Les dirigeants locaux n'ont jamais réellement exercé une tutelle autoritaire comparable à celle observée dans les Républiques autonomes de Russie ou dans certains pays indépendants issus de la chute de l'URSS. Les pressions de la part du centre n'ont pas eu à être exercées concrètement pour être effectives ; selon le rapport de force en cours, les autorités locales semblent avoir eu une connaissance instinctive des frontières à ne pas transgresser en ce qui concerne la répression de l'opposition politique. Le fonctionnement et le terme des élections, la nature des pouvoirs législatifs et l'organisation des partis politiques ont tous été des éléments largement déterminés par l'évolution politique et les lois en provenance du centre. Ils ont néanmoins constitué des variables influentes sur le développement politique interne d'Oulyanovsk. La capacité potentielle du pouvoir fédéral à constituer un contrepoids à l'autorité régionale a affaibli les tendances ouvertement autoritaires de ce dernier, en dépit du contrôle relativement élevé de l'exécutif régional sur les principales institutions fédérales représentées dans la région. Cette pression implicite constituait un facteur d'autant plus important que le « modèle » économique alternatif promu par les autorités de l'oblast d'Oulyanovsk agaçait les autorités fédérales. Il s'agissait, pour la direction de

---

<sup>306</sup> Stépachine, Primakov et Poutine notamment.

<sup>307</sup> « Selektornoe sovechtchanie », retranscrit dans « Bloc-Note », 17 octobre 1998 In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.213.

l'oblast, d'éviter de fournir des prétextes qui auraient justifié une plus grande interférence fédérale dans les affaires internes de l'oblast.

#### **4.5 Le compromis mis en place entre le pouvoir fédéral et les autorités régionales de l'oblast d'Oulyanovsk (1991-2000) : un exemple représentatif de rapports « féodaux »**

Les relations entre l'oblast d'Oulyanovsk et le pouvoir fédéral ont donc largement été caractérisées par l'absence d'interventions politiques réciproques. En dépit de leurs désaccords, l'un comme l'autre des paliers de gouvernement n'a pas réellement cherché à participer ouvertement à l'organisation d'une alternative politique, le gouvernement régional comme le gouvernement fédéral tolérant les régimes déjà en place. Après la crise interne de novembre 1991, la loyauté formelle du gouverneur Goryatchev a été récompensée par la concession d'une large autonomie, tant économique que politique, à la région ; jusque vers 1995, du moins, celle-ci a pu se comporter comme « (...) *a country within a country* »<sup>308</sup>. Les pressions directes du pouvoir fédéral, jusqu'au milieu des années 1990, n'ont été que ponctuelles et n'ont pas marqué en profondeur l'évolution interne de l'oblast. De son côté, et ce indépendamment de la faiblesse relative du centre, l'exécutif régional n'a pas cherché à remettre en cause la légitimité politique de l'exécutif fédéral et l'a constamment appuyé dans les moments critiques. Lorsque des députés de la Douma régionale tenteront de déposer, en septembre 1998, un projet de loi demandant la démission de Eltsine en raison de ses problèmes de santé, la position du gouvernement de l'oblast, exprimée par l'entremise du journal *Narodnaïa Gazeta*, sera clairement négative, affirmant qu'en dépit des reproches pouvant être adressés au président, la procédure pour appliquer l'« *empeachment* » rendait celui-ci peu vraisemblable et qu'il valait donc mieux ne pas se mêler de la politique nationale et plutôt « s'occuper des problèmes

---

<sup>308</sup> McIntyre, 1998, p.868.

concrets »<sup>309</sup>. Le pouvoir régional n'a ainsi jamais cherché à transformer son opposition économique au centre en antagonisme politique, Goryatchev se conduisant très discrètement au Conseil de la Fédération<sup>310</sup>.

Le centre a aussi accepté le statu quo en ce qui concerne l'absence de rivalité politique ouverte avec les autorités régionales. Après l'élection présidentielle de 1996 et l'indépendance croissante de l'exécutif national envers les régions, l'offensive fédérale pour ébranler la nature du « modèle » économique régional prendra des formes indirectes. Au lieu de combattre verbalement les autorités en place, le pouvoir fédéral utilisera la discrimination fiscale et budgétaire pour saper la valeur de l'approche de transition adoptée par l'exécutif régional d'Oulyanovsk. Les conséquences des pressions exercées iront dans un sens qui bousillera les acquis du « modèle » économique local, le forçant à s'ouvrir aux intrusions d'acteurs économiques externes et à restreindre le filet de sécurité sociale accessible pour ses citoyens. La charge contre la légitimité politique de Goryatchev par le centre sera donc voilée, passant par la détérioration des conditions économiques de l'oblast.

Dans tous les cas, la nature des compromis établis entre les deux paliers de gouvernement a été fortement informelle. Le mode de répartition des compétences réelles a été flou et les mécanismes de négociations faiblement institutionnalisés. L'accès de Goryatchev à la présidence fédérale s'est fait le plus souvent par l'entremise du trésorier de l'administration présidentielle, Pavel Borodine, qui était un diplômé de l'institut agricole d'Oulyanovsk, le même endroit où Goryatchev avait effectué ses études. Les relations entre Goryatchev et Borodine semblent avoir été excellentes, celui-ci étant considéré comme « son homme au Kremlin »<sup>311</sup>. La nature informelle des liens entre l'administration

<sup>309</sup> Voir « Dmitri Podlojniouk : Mojet, loutchche ne zalezat po ouchi v bolchouiou federalnouiou politikou ». *Narodnaïa Gazeta*, 23 septembre 1998. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.199.

<sup>310</sup> Magommedov, 2004, p.291.

<sup>311</sup> Raït, Vladimir. 2000. « Pokrovitel Oulyanovskoï eliti osvobodion ot doljnosti ». *Simbirski Kourrier*, 11 janvier 2000. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p. 385.

présidentielle et celle du gouverneur fait en sorte qu'il est difficile de connaître avec certitude la teneur des accords intervenus entre eux, les acteurs des deux côtés ayant été plutôt discrets quant aux modalités exactes des compromis effectués. Si on se fit à l'observation de la réalité, on peut dire que les fondements de ces compromis ont consisté principalement à ce que Magommedov a qualifié de « complaisance réciproque », où aucun des deux acteurs ne cherchait à intervenir ouvertement dans la sphère d'influence de l'autre<sup>312</sup>.

Des tentatives pour formaliser ce compromis ont néanmoins existé et ont abouti à la signature d'un traité bilatéral, signé le 30 octobre 1997. La première version de celui-ci avait été élaborée en 1994 mais n'avait pu être adoptée, faute d'organes législatifs dans la région pour sanctionner un tel traité. Le traité établissait le principe de la consultation des autorités régionales pour les principales nominations à l'intérieur des institutions fédérales présentes sur le territoire d'Oulyanovsk et devait garantir à l'oblast un contrôle plus étroit sur la collecte des taxes et impôts. Des précisions étaient aussi apportées sur l'exercice des compétences partagées<sup>313</sup>. En contrepartie, les autorités régionales admettaient le principe de la primauté des lois fédérales sur les lois régionales et s'engageaient à mettre ces dernières en conformité avec la législation fédérale. Ce traité ne devait être qu'une amorce d'une entente plus complexe qui aurait été complétée par une trentaine d'accords supplémentaires abordant des points plus spécifiques<sup>314</sup>. Le traité semble en fait avoir fortifié la tendance des deux paliers à ne pas chercher à intervenir directement à l'autre niveau. Pour Goryatchev, un des effets du traité serait que, désormais, plus personne ne serait en mesure de faire appel à Moscou pour augmenter les pouvoirs des gouvernements locaux<sup>315</sup>. Le représentant des pouvoirs législatifs de l'oblast, Sergueï Riaboukhine, semble avoir mis initialement de grands espoirs dans ce traité, affirmant que les éclaircissements

---

<sup>312</sup> Magommedov et Kirichenko, 2004, p.278.

<sup>313</sup> *Russian Regional Report*, Vol2, No 41, 26 novembre 1997.

<sup>314</sup> *Idem*.

<sup>315</sup> C'est-à-dire principalement, la mairie d'Oulyanovsk.

apportés quant aux transferts budgétaires intergouvernementaux allaient permettre à l'oblast de recevoir une plus juste part des revenus<sup>316</sup>.

Le traité ne semble pas, en fait, avoir changé la dynamique des relations entre l'oblast et le pouvoir fédéral. L'autonomie fiscale plus ou moins concédée ne semble pas avoir corrigé la situation budgétaire catastrophique de l'oblast, les autorités régionales continuant de demander une plus grande part des taxes récoltées sur le territoire de l'oblast. Le traité ne sera pas, par la suite, utilisé comme première étape devant amener à une progression formelle du lien fédéral entre l'oblast et le centre. À la suite des pressions du Kremlin, le gouverneur Chamanov acceptera même le principe de l'annulation du traité en juillet 2001<sup>317</sup>.

Les rapports entretenus entre le pouvoir fédéral et l'oblast d'Oulyanovsk constituent donc un exemple typique de « féodalisme » tel qu'il a été précédemment défini. D'une part, la nature informelle et faiblement institutionnalisée de leurs rapports a fait en sorte que l'évolution des compromis entre les deux niveaux de gouvernement a été davantage la résultante d'un rapport de force plutôt que d'un rapport de droit. D'autre part, et largement pour les mêmes raisons, la possibilité d'influer sur les développements centre-périphérie a été l'apanage d'une portion particulièrement restreinte des membres du pouvoir exécutif, aux deux paliers gouvernementaux. Les rapports intergouvernementaux ont été étroitement contrôlés par les élites en place et n'ont rencontré qu'un faible écho auprès des populations concernées. Le développement des liens entre la région et le centre a été le produit de « jeux de coulisses » plutôt que celui de revendications populaires. Il est révélateur à ce sujet que les quotidiens étudiés font très peu état de l'issue des négociations entre le centre et la région, même le traité bilatéral de 1997 n'ayant fait l'objet que d'une attention mineure.

<sup>316</sup> Voir « Eto tsilizovanny pout ispravlenia ochibok ». *Narodnaia Gazeta*, 6 novembre 1997. In *Antologia Jizni 1997-2000*, p.104.

<sup>317</sup> «The Tug-of-war over bilateral treaty». *The Jamestown Foundation*, vol. 7, Issue 141, 24 juillet 2001.

#### **4.7 Évaluation critique des relations entre l'oblast d'Oulyanovsk et le pouvoir fédéral durant les mandats comme gouverneur de Iouri Goryatchev**

Les observations faites sur la décentralisation politique intervenue dans l'oblast d'Oulyanovsk à la suite de l'effondrement de l'URSS seront ici confrontées aux attentes théoriques émanant des différentes thèses sur le fédéralisme et le degré de centralisation politique des États. On cherchera à voir dans quelle mesure les ententes intervenues entre le centre et les autorités régionales ont été conformes aux justifications habituellement avancées pour promouvoir la fédéralisation et la décentralisation politique.

Les effets du type de rapports centre-périphérie privilégiés sous la présidence d'Eltsine sur le degré de transparence et de liberté politique à l'intérieur de l'oblast sont divergents. Les changements intervenus au niveau national dans la vague des événements de 1993 se sont répercutés de façon symétrique dans l'oblast, les organes des pouvoirs législatifs perdant toute autorité aux dépens des pouvoirs exécutifs. Les tentatives pour amenuiser la légitimité des organes législatifs par Eltsine et la dévolution des pouvoirs en faveur des gouverneurs ont été des facteurs non négligeables dans la mainmise de l'exécutif régional sur tous les aspects de la vie politique et économique de la région jusqu'au milieu des années 90. Bien que ce ne soit certainement pas le seul facteur en cause, cette omnipotence a eu comme effet d'infirmier les effets attendus d'une décentralisation politique sur la participation citoyenne et sa capacité à influencer le cours des événements. En plus de la légitimité que lui procurait la relative stabilisation économique, le succès de l'exécutif régional à contrer l'émergence d'une opposition politique crédible s'explique donc aussi par les répercussions des orientations et décisions prises au centre sur le design institutionnel et le niveau d'organisation des forces politiques alternatives.

Pour la période allant de l'effondrement de l'URSS jusqu'à l'élection régionale de 1996, la thèse de Friedrich sur les bienfaits d'une décentralisation politique formalisée pour le développement d'alternatives pacifiques ne semble donc pas pertinente si on prend comme objet d'analyse délimité le système politique régional d'Oulyanovsk lui-même. Par contre, le cas d'Oulyanovsk au regard de la Russie tend à en confirmer la validité. Le niveau d'autonomie dont a joui l'oblast durant cette période a été réel et lui a permis d'appliquer et de défendre une approche de la transition qui se voulait l'antithèse de celle adoptée par le centre et qui jouissait d'un fort appui populaire. Les réactions rhétoriques du centre ont certes été désapprobatrices, mais il n'en demeure pas moins que, dans les faits, le degré de tolérance envers la conduite des autorités régionales a été considérable. Cette tolérance a vraisemblablement été conditionnée au fait que Goryatchev n'ait pas cherché à utiliser la notoriété dont il jouissait pour sa politique économique comme tremplin pour jouer un rôle au niveau national. Son appui à Eltsine dans les luttes engagées au niveau national a sans doute été une condition importante du degré de liberté et d'autonomie dont il a pu bénéficier en ce qui concerne les orientations, en principe subversives, adoptées au niveau régional. Indépendamment des raisons ayant mené à ce laxisme du centre et de ses limitations, il n'en demeure pas moins que le niveau de tolérance envers la politique adoptée à Oulyanovsk a été réel et a pu apparaître comme un signe marquant l'absence de subordination effective de la région à l'autorité centrale.

La consolidation de l'emprise de l'équipe au pouvoir sur les institutions fédérales après les élections présidentielles de 1996 a provoqué un renversement dans l'interprétation de la thèse de Friedrich. D'une part, en raison de l'effondrement du « modèle oulyanovskien », la politique menée dans l'oblast a cessé d'apparaître comme une alternative subversive et inquiétante pour le centre. Il est devenu de plus en plus problématique d'affirmer que le degré de décentralisation politique garantissait la possibilité d'organiser une alternative crédible au centre, notamment parce que celui-ci a été en mesure d'effectuer un contrôle de plus en plus coercitif par l'entremise de la politique fiscale. D'autre part, la tendance s'est

inversée au niveau de la situation interne dans l'oblast d'Oulyanovsk. Les forces politiques d'opposition ont, en effet, été de plus en plus en mesure de recevoir un appui externe pour rendre plus crédible leur capacité à devenir une alternative interne.

En regard du cas d'Oulyanovsk, l'argument libéral associant la multiplication des niveaux gouvernementaux et la protection des droits et libertés politiques semble valide, bien que d'une manière perverse. Il est indéniable que la possibilité de faire appel à un niveau de gouvernement supérieur et les pressions pouvant être appliquées par celui-ci aient joué un rôle dans la relative tolérance de l'exécutif régional envers les forces d'opposition. Le contrepoids à l'exécutif régional, constitué par la condamnation potentielle de la part des institutions fédérales, et la possibilité d'obtenir de la reconnaissance et du financement extérieur, permettent d'expliquer la relative modération de la réponse des autorités en place face à l'opposition médiatique et politique. Cette tolérance ne peut être expliquée par la nature proprement dite des élites en place, celles-ci n'ayant pas dissimulé leur méfiance envers les vertus du principe de pluralisme politique. On peut légitimement se demander si en l'absence de contraintes externes provenant des lois et des autorités fédérales, l'évolution politique de l'oblast aurait certainement pu prendre un virage plus autoritaire. L'analogie avec le Belarus de Loukachenko peut ici permettre d'illustrer ce propos. En dépit de leurs conceptions du monde largement similaires et de dispositions d'esprit semblables en ce qui concerne leur rôle en tant que dirigeant politique, le régime politique de Goryatchev a pris une tangente largement différente de celui de Loukachenko, principalement en raison de l'importance croissante des facteurs externes sur l'évolution politique interne, et sans doute pas en raison de leurs penchants personnels. L'oblast d'Oulyanovsk ne jouissait pas d'un statut comparable à celui des Républiques autonomes au sein de la Fédération de Russie, ni de leviers suffisants pour « acheter » son indépendance face au centre. Avec la désagrégation de son niveau de légitimité, le gouverneur Goryatchev s'est donc trouvé sans atout pour continuer son opposition

à l'émergence d'un « pluralisme » politique remettant en cause son approche de la transition.

Il est par contre problématique d'assimiler ce pluralisme politique avec une plus grande représentativité des intérêts de la population, thèse sous-entendue par l'argumentaire libéral. L'ensemble de la population a eu peu à gagner des luttes de « clans » qui ont été si caractéristiques de la vie politique d'Oulyanovsk. La seule force politique formelle qui a pu prétendre à un réel appui populaire et une large représentativité, le parti communiste régional, a finalement dépéri en raison des dissensions internes, de la tactique employée par les autorités régionales et de l'intégrité douteuse de ses dirigeants. L'étude du cas d'Oulyanovsk incite à prendre des distances face à l'idée que le pluralisme politique puisse constituer un bien en-soi. Cette méfiance semble d'ailleurs avoir été partagée par la population d'Oulyanovsk elle-même. Dans son enquête sur les perceptions de processus de « démocratisation », le sociologue Dergounov a noté que la présence d'une opposition politique constituait une condition indispensable de la démocratie que pour à peine 18% des gens interrogés à Oulyanovsk<sup>318</sup>. Cette perception est le reflet d'une réalité. Ce n'est qu'une portion privilégiée de la population qui a su profiter de la libéralisation politique. Les objectifs poursuivis par les forces d'opposition émergentes peuvent difficilement s'intégrer à une quelconque vision du bien commun. En l'absence d'un réel état de droit et de partis politiques dignes de ce nom, la lutte politique a servi de façade à la promotion d'intérêts particuliers s'agglutinant au sein de structures mafieuses. La victoire de ces dernières mènera ultimement au dépeçage et au partage de la propriété étatique entre les vainqueurs, sans égards aux intérêts de la population. Tout panégyrique quant au niveau de liberté politique observé apparaît donc fortement déplacé, à moins de passer sous silence la nature réelle de ceux qui en ont été ultimement les bénéficiaires.

---

<sup>318</sup>Dergounov, 2005, p.148. Selon Dergounov, l'idée d'opposition politique a dans bien des cas été perçue négativement. Le seul critère ayant obtenu un appui majoritaire a été l'égalité de tous devant la loi, avec 77% de mentions. Le fédéralisme et le droit des régions face au centre, quant à eux, n'ont été mentionnés que par moins de 7% des interrogés.

Les difficultés liées à une juste redistribution des richesses et au maintien d'une certaine uniformité socio-économique à l'intérieur d'un État formellement décentralisé politiquement peuvent servir à justifier une centralisation des pouvoirs et une critique de la fédéralisation. On a vu dans le deuxième chapitre que l'argument de la solidarité, selon lequel une décentralisation politique risquait de renforcer les allégeances sub-nationales et nuire à une redistribution des ressources des régions privilégiées vers celles défavorisées, semblait apte à expliquer le renforcement des inégalités socio-économiques entre régions à la suite de l'effondrement de l'URSS. L'étude du cas d'Oulyanovsk montre que si un tel argumentaire a pu avoir des effets indirects, il n'est pas au centre de l'explication du traitement défavorable qu'a subi l'oblast. Ce qui est fondamental dans le cas présent, c'est le très haut degré de politisation des mesures de redistribution fiscale. L'oblast d'Oulyanovsk a sans doute subi les contrecoups de la capacité des régions privilégiées à préserver une part plus importante de leurs revenus, comme cela a été d'ailleurs le cas pour l'ensemble des régions défavorisées économiquement<sup>319</sup>. Néanmoins, c'est la discrimination fondée sur des considérations purement politiques qui, dans le cas présent, a eu les effets les plus considérables sur la détérioration des conditions économiques de la région et sur le niveau de vie de sa population. Au fur et à mesure que le niveau de centralisation fiscale se développait, la possibilité du centre d'influer sur les développements locaux se précisait, rendant, en l'absence de mécanismes de redistribution transparents, l'autonomie politique et économique largement caduque. La discrimination fiscale et budgétaire s'est en effet révélée un outil de rétorsion efficace contre les autorités régionales, largement plus que les échanges rhétoriques caractérisant les premières années de la transition. Cette répression peut difficilement se justifier par une conception claire du bien commun de la part des autorités fédérales. L'oblast d'Oulyanovsk constituait en effet un des rares cas

---

<sup>319</sup> Dans une certaine mesure, l'oblast a probablement bénéficié d'une telle transformation dans les premières années de la transition, alors que sa production et sa situation économique étaient en bien meilleur état que celles de l'ensemble de la Russie.

de gouvernements régionaux où la satisfaction des besoins immédiats de la population semble effectivement avoir été au centre des préoccupations des autorités en place.

La politique fiscale du gouvernement fédéral sous Eltsine semble avoir obéi principalement à des impératifs politiques de deux ordres. Le premier était de se gagner l'appui politique des régions, en utilisant l'injection de fonds fédéraux comme outil de marchandage aux moments les plus critiques pour la présidence. Le deuxième était d'éviter qu'un modèle remettant en cause les modalités de la transition puisse apparaître comme une alternative crédible à ce qui était promu et accompli par les autorités fédérales. En fait, dans les deux cas, l'objectif fondamental est le même : il s'agit de consolider les assises de l'équipe au pouvoir au niveau de l'exécutif fédéral en évitant que sa légitimité ne soit remise en cause par une alternative politique crédible. Cela permet de comprendre pourquoi l'oblast d'Oulyanovsk a été doublement perdant dans le fédéralisme fiscal mis en place durant l'ère eltsinienne.

D'une part, la stabilité du degré de loyauté politique affichée par les autorités régionales envers le pouvoir fédéral lui a sans doute nui dans sa capacité à monnayer son appui au centre. La direction régionale cherchait à éviter l'extension de son conflit avec le pouvoir fédéral et de toute façon, elle ne jouissait pas d'une situation géostratégique ou de la présence d'un particularisme ethnique qui auraient pu rendre crédibles les défis strictement politiques lancés au centre. À titre de comparaison, le Tatarstan, avec son statut de République autonome, son potentiel économique et sa capacité à « mobiliser » son électorat, s'avérait un allié beaucoup plus indispensable pour le centre que ne pouvait l'être une région « ordinaire » et politiquement prévisible comme celle d'Oulyanovsk. De fait, il a pu bénéficier d'un traitement beaucoup plus favorable de la part du centre que l'oblast d'Oulyanovsk.

D'autre part, la stabilité économique de l'oblast, observée dans les premières années de la transition, contribuait à discréditer l'approche transitionnelle adoptée par le centre. La politique économique menée était un défi ouvert à la « thérapie de choc » promue par le centre. Son succès relatif tendait à déstabiliser la présidence et constituait un précédent dangereux. Que Goryatchev lui-même n'ait pas cherché à attaquer de front la légitimité du pouvoir en place n'éliminait pas le problème ; de par sa simple existence, « l'exception oulyanovskienne » constituait une entorse à la légitimité équivoque du régime en place au niveau fédéral. Il n'apparaît donc nullement surprenant que les autorités fédérales aient cherché à exercer des pressions discriminatoires portant préjudice à la stabilité économique de la région et au niveau de vie de ses habitants. La totale désorganisation politique durant les premières années de la transition et la capacité des autorités régionales à se faire oublier expliquent le fait que l'exécutif n'amorça pas son offensive avant le milieu des années 1990. Par la suite, le centre fut plus à même d'exercer une politique concordant avec ses intérêts réels.

Dans tous les cas, le désir d'établir une redistribution et une égalité socio-économique n'a pas caractérisé les relations du pouvoir fédéral envers l'oblast d'Oulyanovsk. La nature du pouvoir fédéral s'est reflétée dans ses relations avec la région, favorisant un accroissement des disparités socio-économiques et menant au dépérissement du système de protection sociale mis en place dans l'oblast. L'exécutif fédéral, pour consolider son maintien au pouvoir et la légitimité de l'idéologie promue, n'a pas hésité à exercer des pressions financières discriminatoires sans égard à la défense des intérêts socio-économiques des populations concernées, tant du point de vue régional que national.

## Conclusion

L'étude des rapports entre les autorités fédérales et l'oblast d'Oulyanovsk sous le gouverneur Goryatchev permet de comprendre et d'illustrer la nature des compromis plus généralement établis entre le pouvoir fédéral et les régions sous la présidence d'Eltsine. Cette analyse jette aussi un éclairage sur la nature et les motivations des gouvernements impliqués. Le but fondamental poursuivi par les acteurs politiques par l'entremise des ententes centre-régions a été principalement le renforcement de leur autorité politique respective. Dans le contexte post-soviétique, où la légitimité des institutions politiques et de leurs représentants était fortement fragilisée, les accords intervenus ont souvent pris la forme d'un non interventionnisme réciproque. Les différents paliers de gouvernement se voyaient octroyer une large marge de manœuvre en échange de la garantie de ne pas intervenir activement dans les affaires de l'autre. Ce trait a pu faire croire, en surface, en l'acceptation par le gouvernement fédéral du principe de l'absence de subordination, trait caractéristique du fédéralisme, d'autant plus que, la Russie possédait les principaux attributs formels d'une réelle fédération. Néanmoins, de par son fonctionnement réel, caractérisé par l'informalité et l'opacité des processus décisionnels, les rapports centre-périphérie en Russie s'apparente davantage à un type de « féodalisme » tel qu'il a été défini par Elazar.

Ce caractère « féodal » des rapports entre le pouvoir fédéral et les régions s'explique par la nature des gouvernements impliqués. Le faible degré de représentativité démocratique des gouvernements en place et les intérêts réels qu'ils promouvaient se sont reflétés dans les modalités de fonctionnement des rapports centre-périphérie. En l'absence d'un respect mutuel de règles écrites, stables et admises par tous, ce sont davantage les rapports conjecturels de force qui ont pu déterminer la nature et l'évolution du système fédéral russe. Le cas des relations entre le pouvoir fédéral et l'oblast d'Oulyanovsk sous le gouverneur Iouri Goryatchev illustre fort bien la nature réelle des rapports centre-périphérie en Russie. Lorsque l'exécutif fédéral percevait la nécessité de se gagner le soutien

politique de l'administration régionale, il a accepté de lui accorder promesses et faveurs, sous forme d'autonomie politique et économique. La précarité des concessions accordées apparaissait cependant à chaque fois que l'exécutif national sentait de nouveau son emprise sur le pouvoir sécurisé. Avec la relative stabilisation politique ayant suivi l'élection présidentielle de 1996, l'autonomie réelle dont a pu profiter l'oblast d'Oulyanovsk a été annihilée par la politique fiscale et budgétaire adoptée au niveau fédéral.

Les institutions fédérales introduites au lendemain de la transition se sont révélées incapables de promouvoir les valeurs ayant justifié leur édification. Ce qui ressort de l'analyse générale du système fédéral russe, c'est l'impuissance des seules institutions à assurer un haut degré de liberté politique et de justice socio-économique. Ce n'est pas tant le design institutionnel que la nature et les objectifs des gouvernements impliqués qui ont ici jouer un rôle fondamental, les autorités en place n'hésitant pas à sortir du cadre formellement défini dans la mesure où cela favorisait la poursuite de leurs intérêts spécifiques. Les études portant sur les entités ayant obtenu le plus haut degré d'autonomie face au centre ont même conclu en l'inversion de la relation existant entre le degré de décentralisation politique et de démocratisation des régions.

L'étude spécifique du cas d'Oulyanovsk a néanmoins mis en évidence la capacité du système fédéral à modérer les penchants autoritaires des pouvoirs régionaux en ce qui concerne les régions « ordinaires ». Celles-ci ne pouvaient se défilier entièrement à la législation fédérale dans la mesure où elles ne jouissaient pas de leviers suffisants sur le gouvernement central. Dans le cas d'Oulyanovsk, la possibilité d'avoir recours au niveau de gouvernement supérieur a été un facteur déterminant dans la formation et le développement d'une opposition politique au gouverneur en place, celui-ci ne possédant pas les assises nécessaires pour lancer des défis ouverts à la législation fédérale. Il convient cependant de ne pas exagérer les vertus d'un tel développement ; en ce qui concerne le cas d'Oulyanovsk, du moins, la nature des objectifs poursuivis ultimement par cette

opposition n'ont pas été de nature propre à défendre une conception du bien commun, peu importe le sens que l'on puisse accorder à cette notion. L'utilisation du mécontentement contre Goryatchev a, en effet, servi en fin de compte des intérêts particuliers et mené à l'expropriation et la dilapidation de la propriété étatique.

Les conclusions tirées de l'exemple d'Oulyanovsk en ce qui concerne l'inadéquation du système fédéral en place à assurer une juste redistribution des ressources et une uniformité socio-économique concordent largement avec celles émanant de l'analyse générale de la Russie post-soviétique. En dépit du fait que l'oblast d'Oulyanovsk ait constitué un cas exceptionnel en ce qui concerne la sincérité des efforts du pouvoir exécutif régional à assurer le maintien d'une égalité et d'une justice socio-économique, sa capacité à remplir ses objectifs non seulement n'a pas été favorisée par le type de fédéralisme fiscal mis en place, mais au contraire fortement affaiblie par celui-ci. Les transferts et bénéfices fiscaux ayant obéi à des critères autres que les besoins économiques objectifs ou le niveau de transparence budgétaire, l'oblast d'Oulyanovsk a été largement défavorisé par la politique adoptée au niveau fédéral. Cela s'explique par le fait que les autorités fédérales n'avaient aucun intérêt à voir prospérer une région dont la politique économique promue était aux antipodes de la « thérapie de choc » et du libéralisme économique radical instauré sous la présidence d'Eltsine.

Les chantres du fédéralisme et de la décentralisation politique attribueront les déficiences du système fédéral russe sous Eltsine au fait que, justement, il n'était pas « authentiquement » fédéral. Il est certes difficile de les contredire, mais, en l'occurrence, un tel positionnement a une faible valeur explicative. La doctrine fédéraliste prend pour acquis la présence d'un état de droit et la primauté des processus décisionnels formels. En leur absence, ces thèses se révèlent de peu de valeur pour anticiper les changements provoqués par l'évolution des rapports centre-périphérie. Dans le cas russe, ainsi qu'on l'a vu, la nature et l'évolution des rapports centre-périphérie ont principalement été déterminées par la nature des

gouvernements impliqués et par leurs rapports de force respectifs. Les autorités fédérales ont été prêtes à bafouer les droits et intérêts de leur population pour se maintenir au pouvoir et avoir accès à la propriété nouvellement « libéralisée ». Les gouvernements régionaux ont largement obéi aux mêmes motivations. Dans de telles conditions, les conclusions tirées de l'analyse du système fédéral russe sous Eltsine quant à son incapacité à défendre les valeurs justifiant son existence n'ont rien de surprenantes. La « féodalité » des rapports centre-périphérie ne peut être comprise comme un phénomène temporaire, comme un simple « legs » de la période soviétique. Elle était le reflet et le produit de la nature même des paliers de gouvernements engagés dans les rapports centre-périphérie. Même des gouvernements régionaux relativement intègres et sensibles aux besoins de leurs populations locales, tel que celui de l'oblast d'Oulyanovsk dirigé par Goryatchev durant cette période, n'ont pas été en mesure de modifier le caractère « féodal » de leurs rapports avec le centre et n'ont pas, à vrai dire, véritablement cherché à le faire.

La condamnation générale des failles du système fédéral russe sous Eltsine justifiera les réformes radicales qui seront menées par son successeur à la présidence, Vladimir Poutine. L'accession au pouvoir de Vladimir Poutine s'est faite dans des conditions fort différentes de celles de son prédécesseur. Il était beaucoup moins redevable et dépendant envers les régions que ne l'avait été Eltsine, jouissant d'un fort soutien législatif à la Douma fédérale et d'un appui électoral sans équivoque. Il avait par ailleurs une conception beaucoup plus précise du type de relations centre-périphérie devant se mettre en place à l'intérieur de la Fédération de Russie. Prenant prétexte du chaos législatif et de l'incertitude provoquée par les revendications autonomistes des régions, il chercha dès le début de son mandat à rétablir une « verticale » des pouvoirs subordonnant l'autorité des dirigeants régionaux à celle du pouvoir fédéral. Les critiques ont souvent parlé d'un processus de dé-fédéralisation de l'État russe en

direction d'un État unitaire<sup>320</sup>. L'analyse du système fédéral eltsinien nous pousse à introduire une nuance quant à cette interprétation, pas tant en ce qui concerne le point d'arrivée plutôt que le point de départ. Il serait plus juste en effet de parler de « dé-féodalisation » de la Russie, les changements introduits ayant fort peu modifié la substance des gouvernements impliqués<sup>321</sup>. Il est révélateur que la recentralisation politique, qui a abouti à la fin des élections des gouverneurs, se fit dans l'indifférence, sinon le soutien des populations locales. Le système de relation centre-périphérie mis en place depuis a donc été la résultante de l'offensive réussie du pouvoir exécutif national pour subordonner les élites régionales et assurer sa domination politique et économique.

Si les effets à long termes d'un tel mouvement peuvent sembler inquiétants, il faut bien dire que, dans le court terme, cela n'a eu aucun impact négatif tangible sur le sort réel de la population. Dans un contexte où la société russe jouissait enfin d'un certain degré de stabilité et où les indicateurs macro-économiques étaient favorables, le gouvernement fédéral n'a eu aucune peine à faire accepter et à légitimer ses réformes. Cela a par ailleurs été facilité par le ralliement des élites régionales elles-mêmes qui, de peur d'être écartées du processus en marche, se sont soumises aux autorités fédérales<sup>322</sup>. Les réformes fédérales entreprises sous Poutine ont donc, sans doute, contribué à rendre illusoire, dans le court terme, une

---

<sup>320</sup> Voir par exemple Ross, Cameron. 2003. « Putin's Federal Reforms and the Consolidation of Federalism in Russia: One Step Forward, Two Steps Back! ». *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 36, no 1 (mars), p. 29-47

<sup>321</sup> Pour ceux qui seraient tentés de louer la nature des changements survenus, notons que les dirigeants régionaux réputés les plus corrompus et tyranniques, tels qu'Illiumzhinov en Kalmoukie et Rakhimov au Bashkortostan, ont été reconduits dans leur fonction sous le nouveau système qui permettait en principe au pouvoir fédéral de déloger les dirigeants régionaux qui contrevenaient aux lois.

<sup>322</sup> Les avantages liés à ce ralliement étaient par ailleurs non négligeables, les dirigeants régionaux devant, pour rester en poste, gagner l'appui plutôt prévisible du centre plutôt que de mettre en jeu leurs positions au cours d'élections dont l'issue n'était pas toujours contrôlable. Le gouvernement fédéral octroya par ailleurs la possibilité à certains dirigeants régionaux privilégiés la possibilité de rester en place pour plus de deux mandats, ce qui était contraire à la législation électorale. C'est ainsi que, par exemple, Kirslan Ilyumzhinov, président de la Kalmykie reçut le droit de rester en poste jusqu'en 2016, Murtaza Rakhimov du Bashkortostan jusqu'en 2013, Egor Stroev de l'oblast d'Orel jusqu'en 2011, etc.

éventuelle transition démocratique de la Russie, mais il serait injustifié de prétendre qu'elles ont renversé celle-ci.

## BIBLIOGRAPHIE

- Alexander, James, Andrei A. Degtyarev et Vladimir Gel'man. 2001. «Democracy challenged ; The role of the Elites». Chap.4 *Fragmented Space in the Russian Federation*, sous la direction de Jodi Koehn, Nancy E. Popson et Blair A. Ruble, p.157-211. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
- Alexseev, Mikhail A. 2003. «Centre-periphery conflict as a security dilemma : Moscow vs Vladivostok». Chap 9 in *Russian regions and regionalism : Strength through weakness*, édité par Anne Aldis et Graeme P. Herd, p.164-184. New York: Routledge Curzon, Taylor and Francis Group.
- Demochkine, Guennadi. 2004. *Antologia Jizni 1991-1996*. Oulyanovsk: OGUP Obltipografia Petchatni Dvor, 472p.
- Demochkine, Guennadi, 2005. *Antologia Jizni 1997-2000*. Oulyanovsk:OGUP Obltipografia Petchatni Dvor, 616p.
- Croizat, Maurice. 1995. *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*. Paris : Montchrestien, 158p.
- Crosston, Matthew. 2004. *Shadow Separatism: Implications for Democratic Consolidation*. Post-Soviet Politics, Burlington:, Ashgate, 152p.
- Dergounov, Nikolaï V. 2005. «Polititcheskie i sotsiokoulturnye faktori stanovlenia rossiïsskogo parlamentarisma ( Oulyanovskaïa oblast: 1989-2004 )». In *Rossiïski parlamentarism: Istoria i sovremenost, materialy naoutshno-prakticheskoi konferentsi, posvaïshennoi 10 let zakonodatelnogo sobrania Oulyanovskoi oblasti*, p.144-152. Oulyanovsk: Izdatelstvo Korporatsia tekhnologii prodvijenja, 355p.
- De Rougemont, Denis. 1994. *Dictionnaire internationale du fédéralisme*. Bruxelles :Bruylant, 475p.
- Elazar, Daniel Judah. 1987. *Exploring federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 335p.
- Filippov, Mikhaïl et Olga Chvetsova. 1999. « Asymmetric bilateral bargaining in the new Russian Federation : A path dependence explanation». *Communist and Post-Communist Studies*, vol.32, p.61-76.

Friedrich, Carl Joachim. 1968. «Federalism And Opposition». Chap.7 in *Trends of federalism in theory and practice*, p.58-69. New York: Praeger.

Frye, Timothy. 1998. «Corruption: L'expérience de la Pologne et de la Russie », *Revue électronique de l'USIA*, volume 3, no 5 ( novembre ), <http://usinfo.state.gov/journal/ites/1198/ijef/ejfry.htm>

Gel'man, Vladimir. 1999. «Regime transition, uncertainty and prospects for democratization: The politics of Russia's regions in a comparative perspective». *Europe-Asia Studies*, vol.51, no.6, p.939-956.

Hamilton, Alexander, John Jay et James Madison. 1988. *Le fédéraliste ( The Federalist )*. Trad. de l'anglais par Gaston Jèze. Paris: Economica, 788p.

Jackson, Louise. 2002. «Constructing Federal Democracy in Russia: Debates over structures of power in the Regions». *Regional and federal studies*, vol 12/1, p.91-125.

Karmis, Dimitrios. 2006. « Les multiples voix de la tradition fédérale et la tourmente du fédéralisme canadien ». In *Le fédéralisme canadien. Fondements, traditions, institutions*, sous la dir. de Alain G. Gagnon, p.63-86. Montréal : Les Presses de l'université de Montréal.

Koehn, Jodi, Nancy E.Popson et Blair A. Ruble. 2001. «Introduction». Chap. in *Fragmented space in the Russian Federation*, p.3-28. Washington D.C.:Woodrow Wilson Center Press.

Magommedov, Arbakhan K. 1994. «Kak jivot provintsia: Politicheskie eliti rossiskoi provintsii», *Mirovaia ekonomika i mejdounarodnie otnoshenia, Rossiskaia akademia naouk institout mirovoi ekonomiki i mejdounarodnie otnoshenii*, no 4, p. 72-79.

Magommedov, Arbakhan K. 2004. «Rossiskaia partiinaia sistema v kontexte reguionalnikh politisheskikh praktik: stimuli formirovania i kharakteristika evolioutsii ». In *Parti i partiinye sistemi v sovremennoi Rossii*, p.267-300. Moscou: izd-vo CKALS, 351p.

Magommedov, Arbakhan K. et Mikhaïl M. Kirichenko. 2004. «Ot Eltsina k Putinu: Kreml i reguionalnaia Rossia ( Na primere Oulyanovskoi oblasti i Krasnodarskogo kraia )». In *Fenomena Vladimira Putina i rossiskie reguioni*, p.267-312. Hokkaïdo: Slavic Research Center, Hokkaido University, 364p.

Magommedov, Arbakhan K. 2005. «Tri vozrasta noveichei oulyanovskoi politicheskoi istori: Politicheski patronat vzamen partiinoi traditsii». In *Rossiiskii parlamentarism: Istoria i sovremenost, materialy naoutshno-prakticheskoi konferentsii, posvaichennoi 10 let zakonodatelnogo sobrania Oulyanovskoi*

*oblasti*, p.259-269. Oulyanovsk: Izdatelstvo Korporatsia tekhnologii prodvijenja, 355p.

Matsuzato, Kimitaka. 1997. «The split and reconfiguration of ex-communist party factions in the Russian oblasts: Chelyabinsk, Samara, Ulyanovsk, Tambov and Tver (1991-95)». *Demokratisatsia*, vol. 5, issue 1 (hiver), p.53-88.

McIntyre, Robert. 1998. «Regional Stabilisation Policy under Trnsitional Period Conditions in Russia: Price Controls, Regional Trade Barriers and other Local-Level Measures». *Europe-Asia Studies*, vol.50, no 5 (juillet), p.859-871.

Mikhailov, Valentin. 2004. «Regional elections and democratization in Russia». Chap 11 in *Russian Politics under Putin*, Dir. par Cameron Ross, p.198-220. Manchester: Manchester University Press.

Mitchneck, Ben, Steven Solnick and Kathryn Stoner-Weiss. 2001. «Federalization». Chap3 in *Fragmented Space in the Russian Federation*, sous la direction de Jodi Koehn, Nancy E. Popson et Blair A. Ruble, p.123-156. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press.

Nicholson, Martin. 1999. *Towards a Russia of the regions*. Coll. Adelphie papers, Oxford: Oxford University Press, , 87p.

Nicholson, Martin. 2003. «Characterising centre-periphery relations in the Yeltsin era».Chap.1 in *Russian regions and regionalism : Strenght through weakness*, édité par Anne Aldis et Graeme P. Herd, p.3-18. New York: Routledge Curzon, Taylor and Francis Group.

Novikov, Alexeï V. 2005. «Le recul du fédéralisme en Russie: l'exemple du budget». In *La Russie de Poutine*, Coll. Pouvoirs, sous la direction de Floriana Fossato, no112 (janvier), Louri : Seuil, 219 p.

Ortung, Robert. 2003. *The dynamics of russian politics : Putin's reform of federal-regional relations*. Lanham: Rowmand and Littlefield, 332p.

Pascal, Elizabeth. 2003. *Defining Russian Federalism*. Westport: Praeger, 208p.

Petro, Nikolaï N. 2002. «Regional democratisation in Russia: some lessons from Novgorod». Chap.7 in *Regional Politics in Russia*, sous la direction de Cameron Ross, p.120-134. Manchester: Manchester University Press.

Petrov, Nikolaï. 2002. «Seven faces of Putin's Russia: Federal districts as the new level of state-territorial composition». *Security Dialogue*, vol 33, no 1 (mars), p.73-91.

Petrov, Nikolai et Darrell Slider. 2005. «Putin and the regions». Chap.12 in *Russia : past imperfect, future uncertain*, édité par Dale R. Herspring, p.237-260. Lanham:Rowman and Littlefield publishers inc.

Riker, William Harrison. 1964. *Federalism, Origin, Operation, significance*. Boston: Little Brown, 169p.

Rodden, Jonathan. 2004. «Comparative Federalism and decentralisation: on meaning and measurement». *Comparative politics*, vol. 36, no 4 ( juillet), p. 481-500.

Ross, Cameron. 2002. *Federalism and democratization in Russia*. Manchester: Manchester University Press, 179p.

Ross, Cameron. 2002. «Political parties and regional democracies». Chap.3 in *Regional Politics in Russia*,p.37-56. Manchester: Manchester University Press.

Ross, Cameron. 2003. «Putin's Federal Reforms and the Consolidation of Federalism in Russia: One Step Forward, Two Steps Back!». *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 36, no 1 (mars), p. 29-47.

Ross, Cameron. 2004. «Putin's federal reforms». Chap.9 in *Russian Politics under Putin*, p.155-173. Manchester:Manchester University Press.

Sakwa, Richard. 2002. «Federalism, sovereignty and democracy». Chap1 in *Regional Politics in Russia*, sous la dir. de Cameron Ross, p.1-22. Manchester: Manchester University Press.

Selm, Bert Van. 1998. «Economic Performance in Russia's Regions». *Europe-Asia Studies*, vol. 50, no 4 ( juin), p. 603-618.

Sergounine, Alexander. 2003. «Russian regionalisation: The interplay of domestic and international factors». Chap.6 in *Russian regions and regionalism : Strengh through weakness*, édité par Anne Aldis et Graeme P. Herd, p.101-119. New York: Routledge Curzon, Taylor and Francis Group.

Slider, Darrell. 1996. «Regional and Local politics». Chap.13 *Developments in Russian politics*, dirigé par Stephen White, Alex Pravda et Zvi Gitelman, p.251-268. London:Macmillan Press Ltd.

Souvorov, Alexandr.I. 2005. «Zakonodatelnoe sobranie Oulyanovskoï oblasti i sredstva massovoï informatsii: Nekotorie aspekti vzaimodeïstvia i ikh otsenka». In *Rossiïski parlamentarism: Istoria i sovremenost, materiali naoutshno-prakticheskoi konferentsii, posvaïchennoi 10 let zakonodatelnogo sobrania Oulyanovskoï oblasti*, p.182-187. Oulyanovsk: Izdatelstvo Korporatsia tekhnologii prodvïjenia, 355p.

Stoner-Weiss, Kathryn. 1996. «Federalism and Regionalism». Chap 12 in *Developments in Russian politics*, dirigé par Stephen White, Alex Pravda et Zvi Gitelman, p.229-250. London:Macmillan Press Ltd.

Teague, Elizabeth. 2002. «Putin reforms the federal system». Chap. 12 in *Regional Politics in Russia*, sous la dir. de Cameron Ross, p.207-218. Manchester: Manchester University Press.

Treisman, Daniel S. 1999. *After the Deluge : Regional Crises and Political Consolidation in Russia*. University of Michigan: University of Michigan Press, 262p.

Vedel, Georges. 2002. « La pensée politique et le fédéralisme ( 1 ) ». *Commentaire*, no 97 (printemps), p.153-168.

Weinstock, Daniel. 2000. « Vers une théorie normative du fédéralisme ». *Cahier de l'ERES*, no 007, Montreal : UQAM, Bibliothèque nationale du Québec, 23p.

Wrede, Matthias. 2004. «Small States, Large Unitary States and Federations». *Public Choice*, vol. 119, no.1-2 (avril), 219-240.