



**HAL**  
open science

## ” Acteurs locaux et régionaux face aux transformations du pouvoir en Russie, 1989-1999 ”

Anne Le Huérou

### ► To cite this version:

Anne Le Huérou. ” Acteurs locaux et régionaux face aux transformations du pouvoir en Russie, 1989-1999 ”. Sociologie. Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS), 2006. Français. NNT : . tel-00692786

**HAL Id: tel-00692786**

**<https://theses.hal.science/tel-00692786>**

Submitted on 1 May 2012

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

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

# **Ecole des hautes études en sciences sociales**

**Le 13 décembre 2006**

**N°**

## **THESE**

**Pour l'obtention du grade de :**

**Docteur de l'EHESS**

**Discipline Sociologie**

**Présentée et soutenue publiquement par**

**Anne LE HUÉROU**

**Acteurs locaux et régionaux face aux transformations  
du pouvoir en Russie : 1989-1999**

**Directeur de thèse : Michel WIEVIORKA**

**Jury : M. Alexis Berelowitch**

**M. Alain Blum**

**M. Vincent Hoffmann-Martinot**

**M. Jean Radvanyi**

**M. Michel Wieviorka**



## REMERCIEMENTS

Au terme de ce long parcours, nombreux sont ceux et celles à qui vont mes plus sincères remerciements.

A mon directeur de thèse en premier lieu, Michel Wieviorka, qui a accepté d'accompagner mon travail, jusqu'à sa finalisation et ne m'a pas refusé sa confiance. La recherche engagée au début des années 1990 sur l'émergence d'acteurs sociaux dans l'Europe post-communiste et particulièrement en Russie a permis que s'élaborent mes premiers questionnements, ébranlés et renouvelés ensuite tant par le terrain que par les échanges avec les chercheurs de l'équipe russe. J'ai toujours trouvé au sein du CADIS un espace de réflexion extrêmement stimulant. Les travaux portant sur des thèmes souvent fort éloignés de mon objet de recherche m'ont aidée à ne pas en rester à l'aire culturelle que j'avais choisi, aussi riche soit-elle.

Mes remerciements ne peuvent aller ensuite qu'à toutes les personnes que j'ai rencontrées et côtoyées en Russie au cours de ce travail de thèse, ainsi qu'au cours d'autres recherches : ceux qui ont guidé mes premiers pas dans la compréhension du pays, qui ont répondu avec patience et intelligence à mes questions, n'ont pas été rebutés par ma curiosité ou mon ignorance, avec une mention particulière pour l'équipe du centre de recherche indépendant Guepitsentr à Omsk, à qui cette thèse doit beaucoup ; ceux qui n'ont pas ménagé leur temps pour me permettre de mieux appréhender la réalité de la Russie post-soviétique ou que j'ai simplement croisés lors de réunions électorales ou de permanence de comité de quartier. La compétence et l'expérience de tous m'ont été infiniment précieuses et m'ont permis d'acquérir au fil du temps un regard, toujours à remettre en question, sur la réalité de ce pays. Je suis seule responsable des interprétations que j'ai construites et j'espère simplement avoir pu restituer avec une certaine justesse leurs paroles et leurs perceptions sans trop les trahir.

Je suis très reconnaissante à tous ceux et celles qui, en France, ont favorisé mon insertion dans le milieu des études russes, qu'il s'agisse du programme de coopération

avec la Russie de la Maison des Sciences de l'Homme qui m'a permis de mener des missions sur le terrain et de séjourner en Russie pendant un an, du groupe de recherche sur les régions animé au CERI par Marie Mendras, ou des équipes de rédaction des revues qui ont toujours manifesté leur intérêt et prodigué conseils et critiques fort utiles sur différentes étapes de ce travail.

Je n'aurais pu persévérer dans mon apprentissage de chercheur sans la présence amicale, le soutien renouvelé et les échanges intellectuels avec les doctorants et chercheurs qui partagent le même souci d'une compréhension attentive de la société et du système politique russe : que Karine Clément, Françoise Daucé, Myriam Désert, Kathy Rousselet, Jean-Robert Raviot soient ici remerciés, ainsi que Gilles Favarel-Garrigues, qui a relu attentivement plusieurs étapes de ce travail et dont les conseils et critiques m'ont été fort utiles.

Ce travail n'aurait sans doute pu être mené à son terme aujourd'hui sans l'indéfectible soutien des trois complices de notre « bande des quatre », Aude Merlin, Amandine Regamey et Silvia Serrano qui reconnaîtront dans ce travail le fruit de nos échanges. Leur amitié sans faille et leur exigence intellectuelle m'ont permis d'avancer jusqu'au bout de cette longue route et de surmonter le découragement qui guettait parfois.

Un immense merci aux amis grenoblois qui m'ont à plusieurs reprises accueillie pour écrire au calme, ainsi qu'à Véronique pour avoir accepté au pied levé de relire le manuscrit.

Enfin, mes proches, dont la patience aura été mise à rude épreuve, sont sans doute seuls à savoir ce que je leur dois. Qu'ils trouvent ici la marque de ma profonde reconnaissance et gardent en mémoire les bons souvenirs des aventures russes.

## TABLE DES MATIERES

<b>TABLE DES MATIERES.....</b>	<b>- 5 -</b>
<b>AVERTISSEMENT CONCERNANT LA TRANSCRIPTION.....</b>	<b>- 9 -</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>- 11 -</b>
<b>CHAPITRE I Le pouvoir local et régional dans l'expérience soviétique : une clé pour comprendre les transformations post-soviétiques.....</b>	<b>- 29 -</b>
<b>I. Avant 1917 : bureaucratie et modernisation .....</b>	<b>- 34 -</b>
I.1. Une modernisation bureaucratique sans démocratie.....	- 34 -
I.2. La « Société » face à l'État ? Les zemstvos, une première expérience d'auto-administration locale.....	- 36 -
<b>II. Du « Pouvoir des soviets » au « Parti-Etat » .....</b>	<b>- 44 -</b>
II.1. « Tout le pouvoir aux soviets » ?.....	- 45 -
II.1.1. Chronique d'une marginalisation.....	- 45 -
II.1.2. A la veille de la perestroïka, des procédures essentiellement formelles face à la primauté du comité exécutif.....	- 50 -
II.1.3. ...Ou expression et relais (limités) de demandes sociales ?.....	- 53 -
II.2. Une variante soviétique de « participation politique » .....	- 57 -
II.3. La prééminence du Parti.....	- 64 -
II.3.1. Du Parti révolutionnaire à la bureaucratie.....	- 64 -
II.3.2. Le Parti entre <i>contrôle</i> , <i>mobilisation</i> et <i>coordination</i> .....	- 70 -
II.3.2.1. Les aléas du « centralisme démocratique » .....	- 70 -
II.3.2.2. L'action multiple des structures locales et régionales.....	- 71 -
II.3.2.3. Les nomenklatura : une maîtrise de l'appareil administratif.....	- 73 -
II.3.2.4. Stabilité et instabilité des groupes dirigeants .....	- 75 -
<b>III. Clientélisme et compromis: un « pluralisme réel » ? .....</b>	<b>- 79 -</b>
III.1. Le clientélisme soviétique : de l'Etat-Parti à l'Etat-Patron .....	- 80 -
III.2. Conflits d'intérêts et marchandages .....	- 87 -
III.2.1. Construction stratégique du territoire et établissement de <i>fiefs</i> régionaux.....	- 88 -
III.2.2. « Tsar i Bog » ou « préfet » ? Les secrétaires régionaux du Parti.....	- 92 -
III.2.3. Vers une différenciation fonctionnelle ?.....	- 103 -
III.2.4. L'entreprise soviétique : <i>patronne</i> et <i>pourvoyeuse</i> .....	- 106 -
<b>Conclusion .....</b>	<b>- 112 -</b>
<b>CHAPITRE II A la recherche du politique : des mouvements informels au renouveau de la démocratie locale.....</b>	<b>- 119 -</b>
<b>I. Un système à reconstruire ou à sauver ? les réformes par en haut .....</b>	<b>- 122 -</b>
I.1. La <i>perestroïka</i> : retour sur les termes d'un débat.....	- 122 -
I.2. Éléments d'une crise structurelle .....	- 126 -
I.3. Réformes économiques et rééquilibrage des pouvoirs .....	- 129 -
I.3.1. L'émergence d'une nouvelle couche sociale sur fond de crise .....	- 130 -
I.3.2. Le retour des soviets ? .....	- 132 -
<b>II. L'émergence des mouvements démocratiques indépendants : l'état de grâce de la démocratie locale ? .....</b>	<b>- 139 -</b>
II.1. Perestroïka from below... acteurs sociaux ou politiques ? .....	- 139 -
II.1.1. Des nouveaux acteurs politiques ? Des clubs aux Partis.....	- 141 -
II.1.1.1. Emergence des « informels » .....	- 141 -
II.1.1.2. Le passage à l'action politique, à l'extérieur et à l'intérieur du système.....	- 147 -
II.1.1.3. L'évolution du paysage politique à Omsk 1989-1991.....	- 153 -
II.1.2. Du mouvement social au lobbying : de nouveaux acteurs sociaux ? .....	- 157 -
II.1.2.1. Le mouvement des mineurs.....	- 157 -
II.1.2.2. L'écologie entre expertise et activisme de base .....	- 160 -

II.1.2.3. Acteurs sociaux ou « nouvelles élites économiques », les coopérateurs face au système.....	- 161 -
II.2. Institutionnalisation locale des courants démocratiques .....	- 167 -
II.2.1. Les résultats des élections de 1990.....	- 168 -
II.2.2. L'apprentissage démocratique : un essai non transformé.....	- 171 -
II.3. Société civile ou scène politique ? .....	- 178 -
<b>Conclusion .....</b>	<b>- 184 -</b>
 <b>CHAPITRE III <i>Recomposition du pouvoir et décomposition de l'action politique</i> - 187</b>	
<b>I. Dissociation et confrontation des pouvoirs: la démocratie locale dans l'impasse. - 190 -</b>	
I.1. La construction d'une dualité du pouvoir.....	- 190 -
I.1.1. L'évolution de l'organisation institutionnelle des pouvoirs locaux.....	- 191 -
I.1.2. Un climat « d'euphorie révolutionnaire » : les nominations à Omsk .....	- 193 -
I.1.3. Etre « pour » quoi ? un nouveau positionnement difficile.....	- 196 -
I.2. Une crise annoncée : la marginalisation progressive des soviets .....	- 197 -
I.2.1. Conservateurs contre démocrates : une brutale inversion des rôles.....	- 198 -
I.2.2. Octobre 1993 : une crise annoncée ? .....	- 204 -
<b>II. Administration et modernisation : l'invention d'une forme de « gouvernance » locale ?..... - 210 -</b>	
II.1. La redéfinition des relations avec le monde économique. ....	- 213 -
II.1.1. Les privatisations .....	- 213 -
II.1.2. Les administrations, actrices des privatisations.....	- 215 -
II.1.3. Différenciation fonctionnelle <i>versus</i> poids des réseaux .....	- 224 -
II.2. L'action modernisatrice municipale.....	- 232 -
II.2.1. « Faire tourner la boutique » ? .....	- 233 -
II.2.2. La « <i>sphère sociale</i> » ou comment s'en débarrasser .....	- 236 -
II.3. Les « réformateurs » au pouvoir : deux expériences différentes.....	- 242 -
II.3.1. Kalouga : une réforme de la gestion municipale qui tourne court.....	- 242 -
II.3.2. Omsk : de la frénésie réformatrice au retour du gestionnaire.....	- 248 -
II.4. Les gouverneurs : le retour du <i>Tsar i bog</i> .....	- 252 -
II.4.1. Des chefs d'administration aux gouverneurs .....	- 253 -
II.4.1.1. Gestionnaires .....	- 253 -
II.4.1.2. ... et politiques .....	- 254 -
II.4.2. « <i>En avant en freinant légèrement</i> », longévité et loyauté à Omsk .....	- 256 -
II.4.2.1. Un profil type de gestionnaire .....	- 256 -
II.4.2.2. Dont la longévité révèle un grand sens politique.....	- 259 -
II.4.3. Des « fiefs régionaux » dominés par la logique de réseaux ?.....	- 264 -
<b>III. Verticale du pouvoir et auto-administration locale : le grand malentendu ..... - 269 -</b>	
III.1. Le « Centre » et la « périphérie » .....	- 269 -
III.1.1. Quête d'autonomie <i>versus</i> marchandages : l'évolution du rapport à Moscou .....	- 270 -
III.1.2. Les voies ténues d'un régionalisme sibérien.....	- 274 -
III.1.3. Irruption des enjeux économiques nationaux à Omsk. ....	- 279 -
III.1.4. La crise de l'été 1998 : un test pour l'autonomie des régions.....	- 282 -
III.2. L'auto-administration locale : discours utopique et conflits de pouvoir.....	- 285 -
III.2.1. Une notion ambiguë.....	- 286 -
III.2.2. Une mise en pratique inaboutie sur le terrain.....	- 288 -
III.2.3. Déplacement du conflit principal à Omsk : le maire contre le gouverneur.....	- 291 -
Conclusion.....	- 300 -
 <b>CHAPITRE IV <i>Crise de la représentation, tentatives de réinvestissement du politique</i> - 303 -</b>	
<b>I. Un pouvoir représentatif très affaibli ? .....</b>	
I.1. La difficile reconstruction des assemblées locales et régionales.....	- 307 -
I.1.1. Un test du recul de la démocratie locale : les élections locales de 1994.....	- 307 -
I.1.1.1. Dolgoproudny : à la recherche des électeurs .....	- 309 -
I.1.1.2. Kalouga : trois coups pour rien ? .....	- 312 -
I.1.1.3. Omsk : le contraste entre les deux scrutins de mars et octobre 1994.....	- 315 -
I.1.2. L'élaboration de nouvelles relations entre les instances du pouvoir ?.....	- 318 -

I.2. Logique professionnelle <i>versus</i> logique politique. Démocrates ? Communistes ? Non, professionnels ! .....	- 324 -
I.2.1. Construction d'un discours sur les professionnels .....	- 324 -
I.2.2. Délitement des partis politiques porteurs des idées de la perestroïka.....	- 327 -
I.2.3. Une véritable opposition politique: les nationaux-communistes à Omsk.....	- 330 -
conclusion .....	- 336 -
<b>II. Entrepreneur et député : des élites entre économique et politique ? .....</b>	<b>- 338 -</b>
II.1. Stratégie électorale et recherche de légitimité .....	- 340 -
II.2. Mandat électif, intérêt économique et action législative.....	- 343 -
II.3. Les élections de 1998 : défaite relative des entrepreneurs malgré un engagement renforcé. -	348 -
II.4. La politique locale comme pis aller... en attendant la normalité.....	- 354 -
<b>III. Entre participation politique et contrôle social : des comités de quartier aux <i>droujiny</i> .....</b>	<b>- 358 -</b>
III.1. Expériences locales de participation politique : les « comités de quartier ».....	- 359 -
III.1.1. Une démarche volontariste et de nombreux points communs .....	- 360 -
III.1.2. Les deux comités en action : des expériences qui divergent rapidement.....	- 364 -
III.1.2.1. Questions de style et de méthode.....	- 364 -
III.1.2.2. L'environnement immédiat, cadre essentiel de l'action.....	- 368 -
III.1.2.3. Un exemple de syndrome « NIMBY » : l'affaire des garages à Dolgoproudny -	371 -
III.1.2.4. Typologie des attitudes : substitution, coopération, conflit.....	- 374 -
III.1.3. L'institutionnalisation : naissance des <i>KTOS</i> .....	- 377 -
III.1.4. Repli micro-territorial ou base d'un nouveau lien social ? .....	- 384 -
III.2. Les initiatives de quartier entre police auxiliaire et centre social .....	- 390 -
III.2.1. Un thème particulièrement sensible : l'insécurité.....	- 391 -
III.2.2. Animation, prévention, et contrôle social à Omsk à Dzerjinski .....	- 394 -
III.2.2.1. Les 'conseils de sécurité' à Omsk.....	- 395 -
III.2.2.2. En contrepoint : l'exemple de Dzerjinski.....	- 404 -
III.2.3. La réémergence des <i>droujiny</i> .....	- 406 -
III.2.3.1. La brigade de l'université des transports : entre sécurité professionnalisée et médiation sociale .....	- 411 -
III.2.3.2. (Con)fusion privé/public/sociétal dans le quartier de l'usine Omskchina.....	- 415 -
III.2.4. La vocation sécuritaire d'une « communauté » ? les Cosaques, au croisement de la sécurité publique et privée.....	- 417 -
Conclusion.....	- 420 -
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>- 423 -</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>- 449 -</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>- 491 -</b>





## AVERTISSEMENT CONCERNANT LA TRANSCRIPTION

Nous avons opté pour une translittération du russe à deux niveaux :

Dans le corps du texte, nous adoptons une transcription usuelle proche de la phonétique du français. Ce choix a pour but de permettre aux lecteurs, notamment aux lecteurs non russophones, de lire le texte principal sans être importunés par des signes diacritiques.

Lorsqu'il s'agit de toponymes ou noms de familles connus, nous avons recours à leur orthographe usuelle en français : ainsi Boris Eltsine, N. Khrouchtchev, Nijni-Novgorod.

En revanche, pour les citations, traductions de références bibliographiques, de noms de formations politiques ou d'organisations figurant dans les notes de bas de page, nous avons opté pour la translittération ISO 39, selon le tableau suivant :

Cyr.	а	б	в	г	д	е	ё	ж	з	и	й	к	л	м	н	о	п	р	с	т	у	ф	х	ц	ч	ш	щ	ъ	ы	э	ю	я
Lat.	a	b	v	g	d	e	ë	ž	z	i	j	k	l	m	N	o	p	r	s	t	u	f	h	c	č	š	š	'	y	è	û	â

Cette translittération est familière des lecteurs russophones et permet notamment de retrouver les références bibliographiques en bibliothèque.

Nous avons par ailleurs conservé pour les références bibliographiques en anglais et en français l'orthographe des noms de familles figurant dans la référence, quelle que soit la transcription utilisée par l'éditeur. Ce choix respecte les documents originaux et facilite la recherche des références dans les catalogues y compris en ligne. Il présente cependant l'inconvénient de pouvoir trouver le même auteur sous deux (voire trois) orthographes différentes selon la transcription retenue. C'est notamment le cas des auteurs russes publiés aussi en anglais et en français. Par exemple, Galina **Luchterhandt** en anglais devient Galina **Lûhterhandt** pour une référence russe transcrite ; **T. Zaslavskaïa** pour une publication en français devient **T. Zaslavskaâ** pour une référence russe transcrite, et **T. Zaslavskaya** pour une publication en anglais. En outre, lorsque des auteurs non russes ont été consultés dans une traduction russe, leur nom prend également une autre orthographe dans la référence bibliographique : **W.D. Connor** devient **Konnor** dans les citations de publications en russe.

Lettres <b>russes</b>	Equivalents utilisés en <b>français</b> pour les noms propres russes (noms d'auteurs, noms de lieux) dans le corps du texte	Transcription <b>anglaise</b> de noms d'auteurs russes dans la bibliographie ou dans les notes de bas de page
ж	J	Zh
Ч	Tch	ch
Ш	Ch	Sh
Щ	Chtch	Shch
Я	Ia	Ia
Ю	Iou	Iu
Х	Kh	kh



## **INTRODUCTION**

Août 1991 : accompagné de centaines de militants, intellectuels et d'élus démocrates, B. Eltsine défie les tanks devant le siège du Parlement russe, la Maison Blanche, qui devient le symbole de la nouvelle Russie démocratique. Octobre 1993 : le président russe fait bombarder ce même bâtiment, dans lequel les députés se sont retranchés. L'écrasement brutal du Parlement et la marginalisation de l'ensemble du pouvoir représentatif marquent incontestablement la fin d'une période, engagée avec l'effervescence politique de la perestroïka et poursuivie avec les élections locales pluralistes de 1990.

« *Nous étions juste des gens bien* »... Maintes fois entendue au gré de nos rencontres sur le terrain dans la bouche d'anciens députés des soviets locaux et régionaux issus de cette période, cette formule laissait entrevoir une lucidité amère et pouvait résumer déjà, moins de deux ans après la fin de l'URSS, la fin d'une époque, celle de la construction d'un système politique local pluraliste dans la Russie post-soviétique.

Pour ceux qui s'étaient engagés dans l'action politique locale à la fin de la perestroïka et avaient pensé contribuer à l'avènement d'un système politique qui combinerait représentation et participation, modernisation et régulation, engagement dans les réformes et souci de l'intérêt général, l'après 1991 avait rapidement déçu les espoirs initiaux. La déception née de la confrontation permanente entre pouvoir exécutif et représentatif et son dénouement dramatique était à la mesure des attentes suscitées par la « victoire des démocrates » en août 1991.

Dans le même temps, la Russie dans son ensemble connaissait des transformations économiques et institutionnelles considérables, les réformes se succédaient à un rythme rapide tandis que la société tentait de s'adapter à ces bouleversements. D'où le projet d'interroger ce paradoxe en nous penchant, à partir d'observations concrètes, sur les modalités de l'exercice du pouvoir local, de ses recompositions et de ses acteurs. A partir de 1995, une certaine stabilisation institutionnelle et un ralentissement du rythme des réformes permettaient de dépasser ce premier constat de fermeture et d'observer la mise en œuvre des transformations sans être trop contrainte par l'histoire immédiate.

Venant « de l'extérieur » de la Russie, nous nous sommes trouvée confrontée d'emblée à la différence de point de vue entre la perception du dehors et celle du dedans, à propos de la fin du système soviétique, et des périodes qui l'ont immédiatement précédée et suivie. Du dehors, domine alors le sentiment qu'avec la fin de l'URSS, on assiste à l'effondrement ultime d'un système de gouvernement et d'une idéologie, effondrement déjà bien entamé par la chute des régimes communistes et les changements de régime en Europe centrale depuis 1989. Ce sentiment d'un événement de portée historique est d'autant plus répandu que pendant des décennies, l'Union soviétique avait été l'objet dans le champ des sciences sociales d'analyses à dominante idéologiques, dans lesquelles adversaires comme détracteurs s'accordaient pour la plupart à insister sur sa pérennité. A l'intérieur du pays, cette perception est largement concurrencée par l'expérience de transformations beaucoup plus graduelles, produites autant par l'affaiblissement progressif de l'ancien système que par l'engagement de réformes et par le constat d'une permanence du système soviétique, perceptible dans nombre d'aspects et modes de fonctionnement qui perdurent<sup>1</sup>. Cette différence de perception vaut d'être rappelé dans la mesure où l'illusion d'une *tabula rasa* ou tout au moins d'une transformation très rapide a pu, un temps, prévaloir dans les analyses de la Russie post-soviétique<sup>2</sup>.

Il serait cependant tout aussi illusoire de céder à la déformation du regard de 2006 : quels que puissent être les jugements extrêmement sévères<sup>3</sup> portés quinze ans plus tard en Russie, tant sur la période de la perestroïka et son initiateur M. Gorbatchev que sur les réformes du début des années 1990, personne ou presque à cette période ne conteste le mouvement de démocratisation des institutions, de participation à la vie politique, et l'émergence potentielle d'acteurs sociaux. En 2006, il est de plus en plus question à propos de la Russie de retour à l'ordre et de tendances autoritaires, voire d'une inversion du processus de démocratisation, qu'il s'agisse des institutions, du fonctionnement du système politique ou de processus à l'œuvre dans la société<sup>4</sup>. Mise au pas des fiefs régionaux par l'institution des représentants spéciaux du président

---

<sup>1</sup> Voir notamment pour une présentation de cet argument les contributions de l'ouvrage dirigé par M. Mendras, *Comment fonctionne la Russie* (Mendras, 2003).

<sup>2</sup> C'est particulièrement le cas des économistes qui ont théorisé ou accompagné les réformes libérales.

<sup>3</sup> Les enquêtes d'opinions sont unanimes à l'attester. Voir *infra* dans le chap. II.

<sup>4</sup> Parmi les nombreux travaux publiés ces dernières années, voir Gilles Favarel-Garrigues et Kathy Rousselet *La société russe en quête d'ordre. Avec Vladimir Poutine ?*. Paris : CERI/Autrement, 2004, 114 p. ou le numéro spécial de la revue *Pouvoirs* « La Russie de Poutine », n°112, 2005, ainsi que les nombreux travaux de V. Gel'man (Steen & Gel'man, 2003, Gel'man Ryzhenkov & Brie, 2000).

(*polpredy*), fin de l'élection des gouverneurs au suffrage universel, réformes électorales visant à implanter à tous les niveaux de décision le parti du pouvoir<sup>5</sup> dans les assemblées élues, projets de redécoupages administratifs, réforme de l'auto-administration locale : le contrôle de l'exécutif sur les territoires, incarné par le terme aujourd'hui consacré de « restauration de la verticale du pouvoir »<sup>6</sup>, est au centre des enjeux politiques en Russie, sans évoquer même la guerre qui se déroule sur son flanc sud en Tchétchénie. Le conflit tchétchène, et son extension à d'autres régions du Nord-Caucase, est également indissociable de ces interrogations.

Par ailleurs, l'accent a beaucoup été mis dans certaines analyses académiques sur la phase de consolidation du nouveau régime russe qui aurait débuté avec l'arrivée au pouvoir de V. Poutine fin 1999. La période précédente, une « première » Russie post-soviétique en quelque sorte, serait-elle à placer au rang d'une phase nécessaire mais chaotique et révolue, comptant finalement peu en regard des grandes évolutions historiques, et n'étant pas à même de fournir les clés de compréhension du régime tel qu'il se donne à voir depuis le début des années 2000 ? Au contraire, les éléments de contraste et de rupture souvent surévalués hors de Russie masquent-ils des continuités structurelles fortes, entre le régime actuel et la première décennie post-soviétique, mais aussi avec le régime soviétique lui-même ?

### ***Hypothèses***

---

Considérant que la période ouverte par l'arrivée au pouvoir de V. Poutine ne peut bien se comprendre qu'à la lumière de la décennie précédente, nous avons fait le choix de retenir principalement la décennie 1989-1999, pour observer, parfois « à la loupe », les principales articulations entre les acteurs locaux et les lieux du pouvoir dans les régions et villes d'Omsk, Kalouga et Dolgoproudny, et en restituer les moments charnières, encadrés notamment par des scrutins locaux et régionaux de 1990 et 1998<sup>7</sup>. Les terrains

---

<sup>5</sup> L'expression *partiâ vlasti* est née en réalité au milieu des années 1990 avec la formation *Notre maison la Russie* (*Nach Dom Rossiâ*), bloc électoral conduit par le Premier ministre de l'époque Viktor Tchernomyrdine et créé pour donner une assise au président Eltsine et assurer la continuité de sa politique.

<sup>6</sup> Terme consacré depuis les premiers discours du président V. Poutine après son élection en mai 2000.

<sup>7</sup> Voir en annexe 1 la note de méthode et de présentation des terrains. Pour l'un des aspects retenus cependant, la participation des habitants des quartiers, nous avons étendu la période au début des années

retenus, qui reflètent une diversité de situation géographique et d'enjeux, font principalement l'objet d'études de cas, mais nous avons relevé et mis en perspective les points les plus significatifs qui pouvaient rendre une analyse comparative pertinente. Des trois terrains retenus au départ, l'un d'entre eux, Omsk, est peu à peu devenue le terrain de référence, au fil des séjours et à mesure que se multipliaient des possibilités de rencontres avec des acteurs très divers<sup>8</sup>.

Motivée par des recherches antérieures sur les acteurs sociaux de la perestroïka, qui laissaient transparaître une forte dimension régionale<sup>9</sup>, notre hypothèse de départ était centrée autour des conditions de la formation d'acteurs locaux, dans une période encore marquée par les débats politiques de la fin des années 1980 et qui paraissait, tant d'un point de vue historique que sociologique, concentrer des enjeux significatifs. Très rapidement, l'évolution du contexte général et surtout la découverte plus approfondie des terrains l'ont fait évoluer<sup>10</sup>. Loin de se renforcer mutuellement pour négocier un tournant historique crucial, les acteurs sociaux qui avaient semblé émerger pendant la perestroïka, le pouvoir et les institutions semblaient s'affaiblir mutuellement et leurs logiques d'action se décomposer.

Les enjeux sociaux et politiques globaux semblaient céder la place, d'une part à la défense ou à la promotion d'intérêts économiques et corporatistes pour les secteurs de la société les plus inclus dans les changements en cours - nouveaux entrepreneurs et anciens responsables économiques, personnel administratif en charge des réformes économiques -, d'autre part aux stratégies de survie pour une large partie de la population. Il faut noter que ni l'une ni l'autre de ces situations ne se sont traduites par des manifestations extérieures de crise sociale, de mobilisations massives, contestations

---

2000 grâce à un travail de terrain qui nous a permis d'analyser l'évolution des problématiques autour de la sécurité notamment.

<sup>8</sup> Par ailleurs, plusieurs « incursions » ont été menées dans d'autres régions : Novochakhtinsk et Tagan-Rog dans la région de Rostov sur le Don en 1993 ; Saint-Petersbourg au début de ce travail ainsi que plus récemment lors d'une recherche sur les auxiliaires de police, les *droujiny*, dont on reprend des éléments dans le dernier chapitre ; plus ponctuellement Ekaterinbourg et Irkoutsk, ainsi que d'autres quartiers ou banlieues de Moscou pour les comités de quartiers. Pour une présentation détaillée, voir la note de présentation et de méthode en annexe 1.

<sup>9</sup> Notamment à partir de l'exemple du mouvement des mineurs (1989-1991) dans le cadre d'un DEA (Le Huérou, 1992).

<sup>10</sup> On a pu éprouver assez directement à quel point le contexte peut influencer sur le travail et le regard du chercheur (Battistella 2003, p. 240-241).



politiques de grande ampleur, ni *a fortiori* de violences sociales collectives<sup>11</sup>. Au contraire, toutes les enquêtes et recherches menées (Rousselet, 1996 ; Rose, 1994, 2001 ; Levada 1993, 1999) n'ont cessé de souligner la faible intensité de la contestation sociale et ont souligné comment une contestation qui s'exprimait lors des scrutins électoraux par un niveau élevé de vote protestataire (Mendras, 1993a, Petrov 1995<sup>12</sup>, Rose & Munro, 2001, Levada, 2005, Sakwa) ne parvenait pas à s'articuler dans la durée<sup>13</sup>.

Si le pays ne sombre pas dans le chaos, si l'on n'y observe ni la guerre civile ni « l'explosion » souvent redoutée<sup>14</sup>, il ne s'y produit pas non plus, donc, de mouvement social important. Quant à la « grande transformation »<sup>15</sup> vers l'économie de marché, annoncée par les nouveaux responsables russes et par leur conseillers occidentaux comme *modus operandi* des réformes et comme point d'arrivée escompté, elle laisse quasiment intacts, aux côtés de bouleversements économiques et sociaux très tangibles, des pans entiers du système antérieur. Faut-il alors considérer l'hypothèse selon laquelle le maintien de ces modes de fonctionnement, notamment le clientélisme et la personnalisation poussée des réseaux de pouvoir, auparavant une des clés de fonctionnement du système, en permettant à l'ensemble du système de ne pas s'écrouler, assurerait un bon déroulement de sa transformation ? Ou bien que, comme semble nous l'indiquer l'observation de nos terrains, ils empêchent de construire un nouvel espace de relations politiques ?

---

<sup>11</sup> Cela ne diminue en rien l'importance de la violence dans la société russe pendant cette période. Voir à ce propos les travaux sur l'usage de la force dans les relations sociales et économiques en Russie post soviétique (Volkov, 2002).

<sup>12</sup> Durablement vers les communistes, de manière plus ponctuelle et variable selon les lieux vers des formations populistes / nationalistes comme le Parti Libéral démocrate de Russie (LDPR) de V. Jirinovski.

<sup>13</sup> Pour tous ces aspects, on renverra aux nombreuses enquêtes et analyses du Vtsiom (devenu centre Levada depuis 2003), *Monitoring obščestvennogo mneniâ, èkonomičeskie i social'nye peremeny* (Bulletin du Vtsiom), puis *Vestnik obščestvennogo mneniâ* <http://www.levada.ru/zhurnal.html>, ou de la fondation Opinion publique <http://www.fom.ru/> et <http://english.fom.ru/>

<sup>14</sup> Le choc des réformes économiques et de leurs conséquences sociales au début des années 1990 a fait « pronostiquer » et craindre à beaucoup dans l'opinion une explosion sociale. Le terme russe de *social'nyj vzryv* que nous avons entendu à de nombreuses reprises, était devenu un lieu commun.

<sup>15</sup> L'usage de ce terme serait ici *a-contrario* puisque le célèbre essai de K Polanyi (1983) invoquait l'échec du marché autorégulé comme cause principale de la faillite du modèle de civilisation héritée du 19<sup>ème</sup> siècle et la transformation qui s'opère après 1945.

Comment et pourquoi des acteurs politiques locaux apparus pendant la perestroïka n'ont-ils donc pas pu s'inscrire durablement dans l'action politique et poursuivre leur objectif d'une démocratisation « par le bas » ? Pour comprendre les changements politiques intervenus depuis quinze ans en Russie, il nous semblait amplement justifié de revenir sur cette question cruciale du déclin subit d'acteurs pourtant portés par la phase initiale du changement politique, et ce d'autant plus qu'ils sont rapidement tombés dans l'oubli. Comment et pourquoi la mise en place d'un régime s'inscrivant dans des principes démocratiques a-t-elle paradoxalement coïncidé avec un affaiblissement durable du Parlement et des instances représentatives ? Enfin, à quelles conditions de nouveaux acteurs pouvaient-ils émerger et s'installer durablement dans la nouvelle configuration institutionnelle, et ce compte tenu de la persistance d'éléments importants de l'ancien modèle ? Ces questions forment une problématique d'ensemble à laquelle le présent travail tente d'apporter des éléments de réponse.

### ***Une sociologie des acteurs face au changement. Le politique, la transition et la modernisation***

---

Une fois posé le contexte général dans lequel s'est élaborée notre réflexion, il nous faut définir le cadre sociologique retenu. Nous avons ici fait le choix d'une sociologie des acteurs, et ce bien que nous ayons eu conscience dès le départ que nous nous trouvions bien souvent face aux analyses du système. Par sociologie des acteurs - ici surtout des acteurs politiques, nous entendons une démarche qui considère que les transformations des sociétés ne sont pas que le produit d'une adaptation à un environnement changeant ou à des décisions politiques, mais qu'elles sont le résultat d'une capacité des sociétés elles-mêmes à produire du changement et à définir leurs orientations, et ce de manière privilégiée par les conflits et les mouvements sociaux (Touraine, 1978, 80).

Nous savions en commençant ce travail que nous n'étions manifestement pas face à de grands mouvements sociaux, même si nous avons pu en faire l'hypothèse précédemment devant le mouvement des mineurs<sup>16</sup> et même si l'effervescence politique de la perestroïka contenait une part certaine d'action contestatrice du modèle soviétique.

---

<sup>16</sup> Des mouvements de grève très importants, qui tentaient d'articuler revendications sociales et action politique, se sont déroulés en 1989 et 1991 dans le Nord de la Russie, en Ukraine dans la région du Donbass et en Sibérie dans la région de Kemerovo.

Nous savions en revanche que nous étions face à des changements historiques incontestables et que les acteurs que nous pouvions être amenée à identifier seraient des acteurs s'inscrivant dans ce changement historique, à même de contribuer à le produire, par leur capacité réflexive et leur capacité de mise en œuvre. Nous nous sommes donc mis en quête, en quelque sorte, de la « part des acteurs », dans les interstices que permet un contexte -une élection par exemple-, ou un enjeu particulier dont ceux-ci pourraient se saisir pour créer ou élargir un espace d'autonomie et d'action et augmenter leur capacité à peser sur les processus en cours au sein du système (Berelowitch et Wieviorka, 1993).

Par ailleurs, sur l'ensemble de la période et des terrains retenus, on observe que les pratiques et les logiques *d'en haut* ont pris le pas sur celles *d'en bas* qui semblaient émerger à la fin de la perestroïka<sup>17</sup>. Tant nos observations que nos réflexions nous ont en effet ramenée le plus souvent vers les institutions, l'État et les transformations du pouvoir. Or, notre démarche n'est pas en ce sens d'opposer l'acteur au système comme on opposerait les changements produits *en bas* et ceux produits *en haut*. Le choix de l'étude des transformations de la vie politique locale et régionale nous a amenée rapidement à être en présence d'acteurs dirigeants, entrepreneurs, élites politiques et administratives en charge de la modernisation économique et institutionnelle. En d'autres termes, une approche par le haut ne signifie pas que l'on ne soit pas en présence de logiques d'acteurs. Par ailleurs, tout en restant au plus près des acteurs, notre démarche de compréhension globale vise aussi à donner des éclairages sur les évolutions du système, sachant que leur temporalité n'est pas la même.

Le problème posé était donc celui du regard, de l'angle d'approche choisi pour appréhender, restituer une réalité pouvant se prêter à bien d'autres points de vue, et notamment aux approches systémiques qui dominent incontestablement le champ des travaux de sciences sociales sur la Russie : celle qui postule et privilégie l'étude des mécanismes de la *transition* (Higley, Pakulski, 1992 ; Linz & Stepan, 1996), devenue avec son application aux pays ex-communistes une quasi discipline, la *transitologie*, et

---

<sup>17</sup> L'ensemble de ce travail doit beaucoup à la recherche entreprise au CADIS (centre d'analyse de d'intervention sociologique) par M. Wieviorka et Alexis Berelowitch, avec une équipe de chercheurs russes sous la responsabilité de Leonid Gordon et D'Ed. Klopov de l'institut du mouvement ouvrier, intégré ensuite au centre de politique comparée de l'IMEMO et au livre qui en est issu : *Les Russes d'en bas*, Paris, le Seuil, 1996. (Berelowitch, Wieviorka, 1996). Outre *Les Russes d'en bas*, Paris, Seuil, 1996, les *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol XCV, 1993 et XCVI, 1994.

celle de la *transformation* (Stark & Bruzst, 1998, Gel'man, 2003, 2004, Steen & Gel'man 2003 ; Offe, 1997). Nous avons choisi de ne pas non plus négliger ces questionnements et de leur emprunter les éléments qui nous semblaient les plus féconds pour notre raisonnement. Certains offrent des outils indispensables, pour autant qu'ils ne deviennent pas des carcans en fournissant une grille de lecture trop mécaniste des événements ou des logiques d'action.

L'un des premiers paradigmes qui vient à l'esprit est celui de la *transition* : initiée par une véritable *révolution* pour les uns, *révolution*<sup>18</sup> pour d'autres, l'idée de la transition est la plupart du temps associée à une vision positive et normative des évolutions politiques en Europe de l'Est (Dahrendorf, 1991 ; Garton Ash 1990...). Même lorsqu'elles se démarquent de la vision enthousiaste et enchantée des commentaires à chaud et mettent en garde contre la tentation de céder à une vision linéaire et a-historique, l'idée d'un chemin et d'étapes intermédiaires plus ou moins longs vers un horizon commun, économie de marché et démocratie politique, prévaut. Qu'il s'agisse des écrits académiques sur la Russie, du discours politique et institutionnel - pays occidentaux distributeurs d'aides diverses aux « pays en transition<sup>19</sup> », ou ces pays mêmes, prompts à se nommer comme tels- ou du discours des acteurs politiques locaux que nous avons rencontrés, ce terme et cette approche ont traversé notre recherche.

En cela, on rejoint la préoccupation exprimée par M. Dobry dans sa critique de la transitologie :

« Lorsqu'il s'agit de penser les « transitions à la démocratie », nos yeux se portent spontanément très haut, vers les processus de « decision making », vers les grands hommes et leurs choix ou orientations, vers les valeurs, bien sûr, et aussi vers les grandes causes, censées seules produire de grands effets. Et moins facilement vers ce que font les gens, y compris les gens d'« en bas ». Au risque de perdre contact avec ce dont sont largement « faits » les phénomènes analysés, ce qu'ils peuvent avoir de décalé par rapport aux programmes ou aux décisions d'en haut, ce qu'ils ont souvent, au moins de ce point de vue, de non-intentionnel, d'incontrôlé et de composite, ce en quoi surtout leur consistance même, leur « contenu » si l'on veut, et leurs résultats sont aussi les produits de processus éclatés, multiples, hétérogènes affectant tant le « bas » de ces univers

---

<sup>18</sup> Le mot *révolution*, employé notamment par R. Dahrendorf (1991) cherche à restituer la composante réformiste et la composante révolutionnaire dans les événements de 1989 à l'est de l'Europe.

<sup>19</sup> Terme désignant souvent dans les années 1990 l'ensemble des pays ex-communistes de l'est de l'Europe dans le vocabulaire des agences gouvernementales et internationales.

sociaux que leurs « hauteurs » et prenant souvent place dans ce qui se joue entre eux » (Dobry, 1995, 8).

A leur tour, les analyses en termes de *path-dependence*<sup>20</sup>, sont venues compléter ou remplacer le paradigme de la transition en s'interrogeant notamment sur les transformations de la propriété (Stark et Bruszt 1998, North, 1990) et en mettant l'accent sur la manière dont les transformations sont en partie conditionnées par les héritages du passé. Tout comme le paradigme de la transition, elles sont utiles pour comprendre la mise en place de nouvelles normes et de nouvelles pratiques à l'aune d'héritages complexes. L'idée de *path-dependence* est à l'opposé de l'idée d'une trajectoire qui supposerait le calcul possible d'un point d'arrivée en fonction du point de départ... ; sans table rase ni vide institutionnel, le changement s'opère aussi par « extrication » (Stark Bruszt, 1998) dans différents chemins. Cette hypothèse rend compte de la manière dont les acteurs ont des stratégies délibérées de sortie et de reconfiguration des règles du jeu, les contraintes des institutions existantes limitant leur champ d'action et fermant certaines directions, mais favorisant aussi la perception et le choix de stratégies. Les ressources institutionnelles sont nécessaires pour dépasser les obstacles au changement et le changement lui-même est contraint par le *sentier*. Les rencontres avec les acteurs politiques locaux, de la perestroïka ou de la décennie 1990, ont en permanence au cours de nos recherches fait entrer en résonance le terrain avec ces cadres théoriques.

Au terme de *transition*, qui suppose une interprétation téléologique ou à tout le moins linéaire des processus (Dobry, 2000, 585), celui de *transformation* permet de rendre compte à la fois de la dépendance vis à vis du passé mais aussi des choix politiques possibles et des innovations en termes de politiques publiques par exemple. Formalisée notamment dans le cas de l'Europe centrale et orientale par D. Stark et L. Bruszt, cette approche est fondée sur deux hypothèses principales. D'une part, les transformations, les changements observés sont le résultat pour une large part d'une « adaptation innovante », de « bricolages » (Bruszt, Stark, 1998 ; Stark 1992) qui mettent en œuvre ressources organisationnelles, pratiques et liens informels, et logiques d'acteurs hérités des systèmes antérieurs. D'autre part, si le passé compte, il ne compte pas de la même manière pour tous les pays engagés dans les transformations : les « voies d'extrication »

---

<sup>20</sup> En français, l'expression *path dependence* est parfois traduite par dépendance du chemin ou du sentier.

ou voies de sortie étant particulières à chaque pays concerné, les transitions sont plurielles (Dobry, 2000, p. 594). Le changement social n'est alors plus le résultat d'un processus *d'en haut* ou *d'en bas* mais d'interactions dans lesquelles le modèle de transformation est lui-même modifié et reformulé en réponse ou en anticipation des demandes sociales (Stark, Bruszt, 1998, 82).

En recherchant toutes deux un pouvoir explicatif dans les « voies d'extraction », transitologues et partisans de la *path dependence* se rejoindraient en réalité plus qu'ils ne s'affronteraient, partageant *in fine* une vision commune de la causalité historique (Dobry 2000). Si les premiers se distinguent par une approche normative de la trajectoire de transition elle-même et d'un « bon » point d'arrivée supposé, les seconds attribuent à la trajectoire historique et au chemin suivi un pouvoir explicatif considérable, non dénué d'évolutionnisme. Et si l'accent est plus mis sur le « sortir de... » que sur l'« aller vers... », se pose aussi la question de savoir « d'où l'on sort », donc de la profondeur de la trajectoire historique : jusqu'où doit-on remonter pour atteindre ce passé qui compte ? Faut-il alors ne voir dans leurs divergences pourtant revendiquées qu'un effet dû à la différence de terrain et de contexte dans lesquels elles ont pris naissance ? Ceci expliquerait l'importance accordée aux questions économiques, notamment autour du passage au marché et des transformations de la propriété, éléments centraux et spécifiques des trajectoires des pays d'Europe de l'Est.

Nous considérons que l'approche en termes de transformation et les analyses institutionnalistes qui en découlent méritent d'être examinées avec attention. Moins déterministes et moins normatives que les premières, elles nous semblent pouvoir permettre des articulations avec les logiques d'acteurs, en combinant dans l'analyse la part des héritages et celle de l'innovation, voir des divers « bricolages », à l'œuvre dans les pratiques observées.

Cela ne rend pas pour autant cette articulation accessible d'emblée, tant ces approches institutionnalistes, qui nous semblent fondamentales pour comprendre les transformations du système font peu de cas de l'acteur, et beaucoup de cas des facteurs contextuels. « L'argument principal de l'institutionnalisme historique est celui du *path dependency*, c'est-à-dire l'idée que les phénomènes sociopolitiques sont fortement conditionnés par des facteurs contextuels, exogènes aux acteurs, dont beaucoup sont de nature institutionnelle. En d'autres termes, les institutions, une fois créées, prennent vie

et donnent lieu à des dynamiques et à des situations qui, souvent, n'étaient pas voulues ou prévues par les acteurs. Selon cette logique, les phénomènes sociopolitiques ne peuvent être expliqués par la simple volonté des acteurs » (Lecours, 2002, 2). Les analyses plus récentes du néo-institutionnalisme nuancent ce postulat en restituant une place à l'action, même si cette école fait le choix théorique de partir de l'institution.

Autre approche possible, les théories de la modernisation considèrent les changements de régime comme la formalisation politique de transformations sociales sous-jacentes (Schmitter, 2000, 619). Appliquées à l'expérience soviétique, elles rejoignent les interprétations des tenants de l'école dite *révisionniste* - on pense notamment à M. Lewin - qui met en avant les transformations socio-économiques de longue durée qui s'étaient produites avant la perestroïka et expliquent en partie son arrivée. Les réformes politiques et institutionnelles, tout autant que la transformation des normes et des procédures auxquelles ce processus va donner lieu, sont précédées par un processus de différenciation sociale des fonctions, condition nécessaire au pluralisme politique des sociétés modernes. Ces réflexions ont nourri nos questionnements à la fois sur les caractéristiques du fonctionnement local soviétique et sur la période charnière de la perestroïka et du début des années 1990 (chapitre I et II).

Les analyses produites plus à distance de l'événement sont largement revenues sur ces hypothèses initiales, en général pour les invalider. Au départ, ni l'approche modernisatrice ni l'approche transitologique n'évoquaient sérieusement la Russie, si ce n'est pour constater que si les réformes entreprises par le haut en Russie avaient rendu possibles les événements de 1989, le cœur du système restait imperméable à toute véritable *transition*. L'effondrement de l'URSS, l'avènement d'un nouveau pouvoir en Russie et le début des réformes économiques libérales à grande échelle en 1992 vont faire passer la Russie à son tour du côté d'un candidat à la *transition*, sans que de grands débats intellectuels n'aient discuté cette hypothèse, ni à l'intérieur ni à l'extérieur du pays. Le sociologue allemand Claus Offe expose cependant ses réticences à utiliser le modèle de la transition démocratique –dans le cas de l'ensemble de l'Europe post-communiste- en soulignant que le passage de la propriété d'État à la propriété privée, avec notamment la constitution d'une classe d'entrepreneurs, sous-tend des transformations sociétales de beaucoup plus grande ampleur que les changements politiques et constitutionnels qui ont marqué les sorties d'autres régimes autoritaires en

Amérique latine ou en Europe du Sud (Offe, 1997, p. 32). Si cette hypothèse qui consiste à placer les transformations économiques et sociales avant les changements institutionnels ou juridiques peut satisfaire le sociologue, elle ne résout pas le problème d'une temporalité différente des évolutions institutionnelles et des transformations économiques. Or, on peut souligner pour la Russie ce problème de temporalité, la simultanéité des deux processus pouvant expliquer les difficultés rencontrées par la mise en œuvre des transformations.

Notre objet d'étude se plaçant à l'échelle du local, il nous fallait aussi choisir un positionnement au regard de toutes les approches possibles du pouvoir local (Biarez, 1989). Au delà de la dimension régionale des revendications que nous avons sentie poindre dans le mouvement des mineurs et qui nous semblait un niveau d'analyse à prendre en compte, notre choix du local avait pour objectif de pouvoir rendre compte d'une pluralité de logiques et d'acteurs du politique à un niveau qui les concentre et qui rende plus accessibles l'observation des pratiques. La question était de savoir par exemple si la mise en place ou non à l'échelle locale d'un système politique, de dynamiques de représentation ou de participation étaient des échelons pertinents pour être généralisables à l'ensemble de la Russie. C'est donc d'abord cette approche pragmatique qu'on a suivie en donnant toute leur importance aux acteurs des terrains étudiés, aux pratiques locales, délaissant l'analyse des *facteurs locaux*, qui a longtemps caractérisé les études de *local government* à dominante anglo-saxonne, pour celles des *acteurs locaux*, de leur degré d'autonomie et de contrainte vis-à-vis du système institutionnel et de leur capacité à participer à la construction de nouvelles formes de gouvernement et de régulation sur leur territoire. Ce choix nous place d'emblée à une certaine distance des analyses du pouvoir local en terme administratifs ou juridiques. De même, nous ne nous sommes pas placée dans l'approche, si intéressante soit-elle par ailleurs, qui consiste à faire du local non pas seulement un niveau mais un acteur. Dans une vision un peu caricaturale mais assez en vogue en Russie au début des années 1990 dans certains milieux politiques et académiques (Gel'man, 2004), il s'agit de l'idée que la province russe pourrait être le lieu d'une possible régénérescence de la vie politique



et de la société<sup>21</sup>. De manière beaucoup plus systématique et approfondie, les études du pouvoir local ont développé des ambitions théoriques pour concevoir le local comme un acteur à part entière, comme le territoire de production de politiques publiques locales. (Le Galès, 1998; Mabileau, 1993).

Toutefois, nous n'avons pas négligé l'ensemble des travaux très importants qui analysent les différents échelons du pouvoir dans leurs relations réciproques. La construction « en poupées russes » de la hiérarchie du pouvoir fait surtout l'objet de débats de science politique et de droit (Gazier, 1994, 1995, Lesage 1997), ou encore d'économie lorsque sont abordées les questions budgétaires et de fiscalité (Mc Auley 1997, Sapir 1992, 1993, Wallich 1994, McIntyre 1998). Les aspects plus sociologiques sont présents aussi dans de nombreuses études parues sur les élites, qui s'attachent à dégager le profil des dirigeants et du personnel politique aux différents niveaux de décision. Cela a été l'approche privilégiée par les études (de langue anglaise notamment) sur le système soviétique local<sup>22</sup>, et par une partie des travaux consacrés à la période récente<sup>23</sup>. Nous n'y avons donc pas consacré de longs développements.

### *Itinéraire et déroulement de la thèse*

---

Cette thèse, fruit d'un travail d'analyse et d'enquêtes de terrain répétées, est aussi l'aboutissement d'un itinéraire personnel. Nous souhaitons d'emblée nous dégager autant que possible des visions normatives, qu'elles soient « enchantées » ou idéologiques, de la Russie, qui succédaient bien souvent aux visions « enchantées » de l'URSS- qu'il s'agisse « d'âme slave », d'éternelle menace stratégique, ou d'hypothèses sur la fin de l'histoire<sup>24</sup>. Nous avons eu de ce point de vue la très grande chance de travailler à un moment où cette prise de distance était favorisée par l'accès au terrain et

---

<sup>21</sup> Ce thème est évoqué notamment par A. Soljenitsyne mais aussi par d'autres auteurs, moins sujets à controverses, qui vont développer une vision idéalisée de la petite ville ou de la province russe sur le mode « small is beautiful ». (Luchterhandt, 1997 ; Glazychev, 1993, 1994)

<sup>22</sup> Nous reprenons cette littérature dans le chapitre I.

<sup>23</sup> Nous développerons aussi ces aspects dans le chapitre III pour les gouverneurs ou dans le chapitre IV pour les entrepreneurs députés. Belin, 1997 ; Gel'man, 1995, 1996, 1998 ; ou Golosov, 1997 ; Radvanyi, 1997 ; Raviot, 1997 ; Solnick, 1996 ; Šatilov & Nečev, 1997.

<sup>24</sup> C'est à partir de la chute du communisme, même si elle ne s'y réduit pas, que F. Fukuyama fonde son analyse.

par la volonté d'ouverture et d'échange manifestée par nos interlocuteurs. Seul ce contexte favorable pouvait rendre possibles des recherches sur les acteurs et la construction *par en bas*<sup>25</sup>.

A partir de l'observation et de l'analyse du terrain, dans un contexte extrêmement mouvant, nous avons suivi une démarche compréhensive<sup>26</sup>, au sens où nous avons cherché à rendre compte des modalités de recomposition des relations de pouvoir et des logiques d'actions des responsables politiques locaux à partir d'une compréhension de leurs motivations, du sens donné à leur action et des représentations mises en œuvre. Consciente des écueils et des limites que comporterait cette approche, nous avons tenté de ne jamais céder à la tentation de prendre pour argent comptant le discours des acteurs : cette règle de base d'une démarche scientifique était encore accentuée par des risques de distorsion particuliers à notre terrain, notamment la place du discours sur soi dans une société longtemps fermée à une parole publique libre ou le rapport à l'observateur étranger.

Le sentiment que l'histoire immédiate pesait sur la nécessaire mise à distance de l'objet a été présent tout au long de notre travail, d'autant plus que l'observateur qui s'est rendu sur le terrain est parfois sommé de produire expertise et pronostic politique sur l'ensemble des processus (Lewin 1987, p. 10). Ceci a motivé le désir, au delà des jugements rapides sur la nature et la mort annoncée d'un système, ou plus encore sur l'avènement d'un nouveau système, de s'interroger sur des processus de plus longue durée. Notre intérêt ne s'est jamais démenti, que ce soit pour la société ou pour les débats qui la traversent, même si nous savions qu'était déjà affaiblie l'effervescence de la « société en mouvement »<sup>27</sup>. Le choix d'une approche très engagée dans le terrain et auprès des acteurs, a bien entendu produit des effets sur l'apprenti-chercheur et nous faisons nôtres ces propos de M. Burawoy : « comme chercheurs en sciences sociales, nous sommes déséquilibrés par le monde que nous étudions, par notre absorption dans la société que nous observons » (Burawoy, 2003, p. 425). S'il faut distinguer entre une

---

<sup>25</sup> C'est dans ce contexte qu'a également été menée la recherche entreprise par l'équipe franco-russe (cf. *supra* note 17). Les difficultés et réticences rencontrées dans les années 2000 nous ont permis de mesurer le degré d'ouverture de la période antérieure.

<sup>26</sup> Telle que définie par Max Weber, la démarche compréhensive est une démarche qui vise à l'interprétation du sens des activités sociales (Weber, 1995 [1922], pp. 27-52 ; 1965 [1922]), en établissant des allers-retours méthodologiques entre la compréhension des motivations individuelles et les explications causales.

<sup>27</sup> Voir Chauvier, 1988.

approche positive et une approche réflexive, c'est la seconde que l'on choisit dans la mesure justement où elle suppose une certaine implication dans la société étudiée, fondée sur des dialogues multiples (*ibid.* p. 426) : entre l'observateur et les acteurs tout d'abord ; vis à vis des processus locaux et lignes de force générales ; enfin un dialogue de la théorie avec elle-même. Au terme du processus, si on peut parler de connaissance objective produite, « elle est là où la connaissance permet une reconstruction inventive et économe de la théorie à travers son adaptation aux anomalies ».

Nous avons choisi dans le premier chapitre de cette thèse d'effectuer un retour sur l'histoire pour analyser les modalités de fonctionnement du système local soviétique, y compris dans les modes de participation politique qu'il mettait en œuvre, afin d'apprécier la nature, l'étendue, et la signification des transformations intervenues à la charnière des années 1990 et dans la période suivante, selon la problématique et les hypothèses développées en introduction. Cette démarche nous a paru indispensable pour mieux comprendre l'« étrangeté » réputée du post-communisme<sup>28</sup>. Ensuite, nous partons à la recherche des acteurs sociaux et politiques de la perestroïka, en tentant de comprendre l'articulation des processus *d'en haut* et *d'en bas* et particulièrement l'émergence des acteurs démocratiques qui vont investir la sphère politique locale.

Nous abordons ensuite une analyse qui croise l'approche chronologique et l'approche thématique, certains enjeux apparaissant à certains moments au fur et à mesure des évolutions historiques et institutionnelles, d'autres pouvant s'observer sur une plus longue durée. Nous poursuivons notre analyse en nous interrogeant sur la décomposition de l'action politique locale, remplacée par les enjeux administratifs et économiques, qu'il s'agisse du réaménagement des relations entre la ville et l'entreprise au niveau municipal, de l'émergence de la figure du gouverneur comme acteur pivot des politiques régionales, ou des relations faites de conflits et de marchandages entre les différents échelons du pouvoir et des institutions. Enfin, nous nous interrogeons sur les modalités de reconstruction du politique, selon différents angles d'approche : la difficile reconstruction d'un pouvoir représentatif local face au discrédit du politique, et notamment la signification de l'entrée en politique d'entrepreneurs-députés. Au travers

---

<sup>28</sup> Selon le terme employé par G. Mink et J- C. Szurek (1992).

de l'observation sur plusieurs années de comités de quartier, nous nous intéressons aux articulations et tensions entre une participation politique qui retrouve pour partie le chemin des modes de participation du système soviétique, la logique administrative et l'instrumentalisation électorale.



## **CHAPITRE I**

**Le pouvoir local et régional dans l'expérience  
soviétique : une clé pour comprendre les  
transformations post-soviétiques**



Un retour historique sur les modalités de fonctionnement du système local soviétique permet d'apprécier la nature, l'étendue, et la signification des transformations intervenues à la charnière des années 1990 et dans la période suivante. Une telle démarche est indispensable pour mieux comprendre l'« étrangeté »<sup>29</sup> réputée du post-communisme.

Réputé rigide et administré, le système - cela a été amplement analysé - fonctionnait aussi selon des logiques propres qui se traduisaient notamment par une autonomie forte des pratiques locales, de manière diverse selon les périodes, les secteurs d'activité et les régions. L'organisation centralisée et bureaucratique n'excluait ni les relations de marchandage et de clientèle et la présence de réseaux de pouvoir, ni certaines formes de participation politique. Il ne s'agit pas de prétendre découvrir, quinze ans après la fin de l'URSS et alors que l'historiographie a été largement renouvelée, la présence de logiques de fonctionnement venant buter sur l'analyse « totalitaire » du système soviétique<sup>30</sup>. Sans céder à un étonnement rhétorique ou artificiel, nous dirons simplement avoir vu dans le pragmatisme de l'approche anglo-saxonne un point de départ utile pour les questions qui nous intéressent. Elle vient en résonance avec la manière dont se sont posés les enjeux du pouvoir local et de la participation politique dans la Russie des années 1990, même si les débats théoriques entre « totalitaristes » et « révisionnistes » ont pu paraître secondaires alors que s'ouvraient largement les archives au début des années 1990. La littérature anglo-saxonne des années 1970 et 1980 sur les organes locaux du pouvoir, sur la participation politique ou sur les élites régionales, offre l'avantage de reposer sur des recherches 'de terrain'. Partielles, limitées par la surveillance exercée sur les chercheurs et par la dépendance vis-à-vis de sources officielles - qu'elles proviennent directement des autorités ou de la presse locale - elles témoignent néanmoins de la possibilité d'observer à l'époque le présent du système tel qu'il se donnait à voir publiquement à l'observateur.

---

<sup>29</sup> Selon le terme employé par G. Mink et J. C. Szurek (1992).

<sup>30</sup> Voir notamment les analyses classiques de Merle Fainsod et J. Hough (1968, 1979), plus récemment celles de P. Rutland (1993), J. Sapir (1992), R. Sakwa (1998). Ces éléments sont détaillés dans la troisième section de ce chapitre.



Ces éléments nous intéressent moins en tant qu'ils pourraient être ou ont été convoqués pour alimenter les controverses sur la nature du régime soviétique<sup>31</sup>, qu'en ce qu'ils éclairent certaines évolutions ultérieures que l'on a observées sur le terrain au cours des années 1990. Ces évolutions empruntent au passé autant qu'elles innoveraient, qu'il s'agisse par exemple des relations de pouvoir entre dirigeants économiques et dirigeants politiques ou des modes de participation locale au politique. Ce chapitre s'appuiera largement sur l'abondante littérature anglophone consacrée à l'organisation et le fonctionnement local du pouvoir pendant la période soviétique, ainsi que sur la participation politique des citoyens soviétiques à différents niveaux des échelons locaux du pouvoir<sup>32</sup> : organismes de contrôle auprès des soviets, auxiliaires de la police, surveillance des escaliers et cours d'immeubles, etc...

Ces éléments étaient-ils de « l'huile dans les rouages » au service du système, ou au contraire des « grains de sable » grippant son bon fonctionnement ? Possédaient-ils et, si oui dans quelle mesure, une logique propre qui a concouru à la remise en cause du système ? Ou n'étaient-ils pas, au contraire, une condition de survie du système ? Dans cette hypothèse, on peut même se demander s'ils n'en étaient pas venus à en constituer le cœur même.

Pour le dire autrement, ce que l'on considérerait comme les fissures du système n'auraient pas mené à l'écroulement et, le ciment idéologique disparu, une autre strate de normes et de pratiques, beaucoup plus « dure » aurait émergé. Dans ce cas, le système s'est-il écroulé et certaines pratiques qui lui étaient liées ont-elles perduré, dans un nouveau contexte, tandis que de nouvelles normes et institutions se mettaient en place ? Ou bien les changements politiques et institutionnels opérés masquent-ils une permanence systémique au delà des transformations apparentes ?

---

<sup>31</sup> On fait référence notamment aux arguments développés par les « totalitaristes » et les « révisionnistes ». Pour un état des lieux de ces débats, Enzo Traverso (2001) donne une lecture d'ensemble de la pensée sur le totalitarisme et ses évolutions. Wladimir Berelowitch (1992), et plus récemment Nicolas Werth (1996, 1999a) évoquent les évolutions de la soviétologie, et les débats ou plutôt l'opposition restée longtemps sans débat entre l'école « totalitariste », dominante jusqu'au début des années 70 aux Etats-Unis puis trouvant des échos en France (chez A. Besançon ou M. Heller notamment) alors que l'école dite « révisionniste » prenait outre Atlantique de plus en plus d'importance avec les travaux de John Arch Getty, Sheila Fitzpatrick, ou Gabor T. Rittersporn... Par ailleurs, sur le plan de la comparaison entre stalinisme et nazisme, on peut trouver dans l'ouvrage de Ian Kershaw et Moshe Lewin (1997) une approche renouvelée pour l'analyse comparée du stalinisme et du nazisme, approche que l'on retrouve dans les ouvrages collectifs d'H. Rousso (1999), et M. Ferro (1999).

<sup>32</sup> Ces points avec les auteurs de référence seront développés dans la dernière section du présent chapitre.

Ce chapitre est donc un « état des lieux », présenté en fonction de la problématique développée dans l'ensemble de la thèse. S'il ne repose pas sur une histoire particulière des terrains qui seront présentés par la suite, il apportera quelques éclairages sur l'histoire particulière de l'une ou l'autre des régions étudiées. Notre hypothèse de travail principale - l'importance des compromis locaux propres à chaque région - n'invalide pas l'existence de logiques d'ensemble qui sous-tendent ces pratiques et qui nous ont paru suffisamment fortes pour pouvoir fournir un éclairage pertinent pour la suite de ce travail.

On y verra donc, dans un premier temps, comment s'est organisé et a fonctionné le pouvoir local -administration et organes élus dans les villes et villages- et régional -administration des *oblasts*, républiques et territoires- en Union soviétique, héritant lui-même d'une organisation préexistante, tout en mettant en œuvre progressivement des transformations considérables dans son exercice. Proclamés pilier essentiel du régime, les soviets sont peu à peu relégués à un rôle largement formel, tout en continuant à assurer une certaine représentation fonctionnelle des intérêts, tandis que les différentes instances, territoriales autant que sectorielles du Parti constituent rapidement le centre du pouvoir, et que les territoires sont mis au service des priorités stratégiques. Cependant, l'observation des mécanismes concrets d'exercice de ce pouvoir et de mise en œuvre des décisions témoignent de la place prépondérante des logiques de marchandages et de compromis adoptées par les différents acteurs, le milieu local constituant à ce titre un bon point d'observation de ces pratiques, souvent qualifiées d'informelles ou de clientélistes. Il s'agit ici de rappeler que le fonctionnement du système est en partie fondé sur un double décalage qui, avec des écarts plus ou moins importants selon les périodes, s'est maintenu tout au long du régime soviétique : le premier décalage se situe entre une organisation formelle pluraliste et le rôle prédominant du Parti contrôlant tout à tous les niveaux ; le second, entre cette image d'un système rigide et administré, et l'exercice concret du pouvoir, qui révèle les interactions complexes de différents acteurs, dont le Parti est un élément certes central, mais loin d'être unique, lui-même traversé par des tensions et des conflits d'intérêts. Enfin, on évoquera des formes de participation « par en bas » à la vie politique ou sociale locale, émanant d'individus ou de groupes au sein de la population.

## **I. AVANT 1917 : BUREAUCRATIE ET MODERNISATION**

### **I.1. Une modernisation bureaucratique sans démocratie**

On connaît, notamment par la littérature russe du XIX<sup>ème</sup> siècle, la figure emblématique du fonctionnaire (*tchinovnik*) gravissant les innombrables rangs (*tchin*) d'une organisation bureaucratique figée jusqu'à l'absurde<sup>33</sup>. A partir de la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle, la Russie connaît une période de modernisation marquée par l'abolition du servage en 1861, mais aussi par un ensemble de réformes administratives, judiciaires ou financières poursuivies pendant le règne d'Alexandre II (1855-1881). Elles visent, d'une part, à répondre aux conséquences locales de l'abolition du servage – la vie économique et sociale, le maintien de l'ordre ou la justice n'étant plus du ressort exclusif du seigneur-proprétaire-, d'autre part, à accompagner le développement économique et commercial de la Russie. Cette économie, bien que largement capitaliste, présente aussi la particularité de posséder un secteur d'État assez puissant qui va constituer l'un des moteurs de l'industrialisation. On sait que le développement des transports ferroviaires, d'une fiscalité complexe, sous l'impulsion de certains hommes d'état comme S. Witte, ministre des finances d'Alexandre III puis de Nicolas II -avant de devenir premier ministre après 1905- ont été des atouts-clés.

Les réformes d'Alexandre II cherchaient avant tout des aménagements permettant au régime et à son ordre politico-social de se conserver en l'état. Rapidement, le mouvement des réformes est suivi d'une période d'immobilisme et de reprise en main,

---

<sup>33</sup> Dans *Le manteau* ou *Le Révizor* de N. Gogol notamment. Cependant, l'image souvent retenue d'une administration pléthorique et grotesque n'est pas forcément la plus juste, et à cette époque comme actuellement, les comparaisons sur le nombre de fonctionnaires mettent la Russie derrière bien d'autres pays (Mendras, 2003, 21).

notamment dans les bureaucraties provinciales qui doivent montrer leur allégeance, et ce, bien avant l'assassinat d'Alexandre II. Alarmés par les désordres politiques de la période précédente, Alexandre III (1881-1884) et Nicolas II (1884-1917) gouvernent sous le signe du conservatisme et du rejet de toute avancée démocratique. Dans les provinces, ceci se traduit notamment par la restriction du rôle des zemstvos -les assemblées territoriales créées en 1864-, notamment de la représentation des paysans<sup>34</sup>, des doumas municipales, et par le renforcement des pouvoirs des gouverneurs. Les instances judiciaires locales et l'administration des districts sont également modifiées, essentiellement au profit de la noblesse, dont le tsar veut s'assurer une allégeance sans faille.

Cependant, les réformes et l'expérience de ces nouvelles institutions ont permis des mutations qui sont de l'ordre d'un mouvement de fond dans la société et la vie politique, et elles ont favorisé la montée en puissance de nouvelles couches sociales, qu'il s'agisse de l'intelligentsia libérale ou de la bourgeoisie marchande et industrielle qui participe pleinement au développement économique. Les zemstvos et les municipalités étaient les lieux principaux de formation et d'expression de ce courant réformateur libéral. D. Chipov, industriel et président du zemstvo de Moscou, fut l'une des figures importantes de cette opposition montante, parallèlement au développement des courants révolutionnaires, transformés plus tard en partis<sup>35</sup>.

Sur fond de crise économique et agricole, de guerre russo-japonaise et de montée de la contestation ouvrière dans les centres urbains, le régime tsariste, qui semble arriver à épuisement en 1905, propose quelques réformes de façade comme la création d'une douma consultative. L'opposition, dans laquelle les provinces et la paysannerie jouent un rôle croissant, se rassemble pour réclamer des réformes en profondeur, économiques, sociales, ou politiques, notamment une véritable assemblée constituante, avant que la grève générale en octobre 1905 ne précipite les événements. Face à la diversification et à la maturation des forces politiques autant qu'à la montée de la contestation sociale, le régime accepte d'accorder un certain nombre de libertés et promet l'élection d'une

---

<sup>34</sup> Voir *infra* pour un développement plus détaillé sur cette institution.

<sup>35</sup> Les municipalités des plus grandes villes de Russie avaient rang de zemstvo de *Gubernia*... En 1993, Moscou et Saint-Petersbourg en tant que villes recevront le statut de sujets de la Fédération, leurs maires ayant rang et compétences de gouverneur, à côté des instances régionales des *oblast* correspondants.

assemblée législative, la Douma, tout en passant alliance avec une partie des libéraux, parmi lesquels D. Chipov, pour favoriser un retour à l'ordre.

1905 a néanmoins apporté l'instauration d'une certaine dose de représentativité dans les institutions. Trois nouvelles institutions émergent de 1905 : la Douma d'État, le Conseil d'État et le Conseil des Ministres. Ces institutions constituent en quelque sorte les cadres juridiques d'un régime politique mais avec une expérience des institutions représentatives très limitée, comme en témoigne la marginalisation des doumas successives. Dans les provinces, les zemstvos, dominés par la noblesse paysanne conservatrice ou par une bourgeoisie industrielle effrayée par l'essor des idées révolutionnaires dans le monde ouvrier et les grèves de 1905, sont beaucoup moins qu'auparavant le lieu de débat et d'élaboration de propositions novatrices. Les années suivantes sont dominées par la politique économique, notamment agraire, du premier Ministre Stolypine, et les réactions qu'elle suscite, renforçant les courants de gauche au sein de la Douma: le développement agricole et industriel se poursuit, et avec lui les divisions sociales, autant en ville qu'à la campagne.

## **I.2. La « Société » face à l'État ? Les zemstvos, une première expérience d'auto-administration locale**

Si l'on souhaite réinterroger la rupture de la révolution dans un cadre temporel plus étendu que la seule année 1917, devenue référence commune pour les partisans comme les adversaires idéologiques de l'Union soviétique mais qui n'a pas la meilleure valeur explicative, on peut s'intéresser au rôle joué à la fin de la période tsariste par la Société, au sens de société cultivée<sup>36</sup>, dans la formation ultérieure du système soviétique. Des représentations des notions de société et d'État préexistaient dans la culture russe et ont informé ensuite les pratiques du pouvoir soviétique (Holquist, 2002, 21). Autant société-*obchtchestvo* que Société-*obchtchestvennost'* sont définies en contraste à la fois par rapport à l'État autoritaire et par rapport au peuple, perçu le plus souvent comme une masse non éduquée et non éclairée. Mais s'il s'est développé à la fin de la période tsariste un réseau associatif dynamique -la Société-, qui émerge à un rythme beaucoup

---

<sup>36</sup> Le terme *obchtchestvennost'* la distingue d'*obchtchestvo*, la société au sens large. Nous verrons dans les chapitres suivants comment ce terme est repris pour évoquer les débats autour de la société civile ou de l'auto-administration locale dans les années 1990.

plus rapide que celui auquel évoluent les institutions, il n'y a pas d'institutions ni de sphère publique qui relie cette société cultivée au peuple pour « faire société » (Holquist, 2002, 22). La société cultivée, et qui se définit aussi en termes de « retard » vis à vis de l'Occident, alors que coexistent pratiques et normes antagoniques.

Une expérience originale d'assemblée territoriale, en milieu rural, les *zemstvos*<sup>37</sup>, a donc été mise en place entre 1864 et 1917 pour gérer les intérêts locaux des provinces ou des districts<sup>38</sup>. Lorsque Alexandre II décide en 1864 de leur création, les éléments d'autonomie locale sont extrêmement réduits, le rôle des pouvoirs locaux se bornant essentiellement à la gestion locale des affaires de l'État. Ceux-ci sont donc au service d'un État qui parachève au XIX<sup>e</sup> siècle une administration centralisée et bureaucratique, disposant aussi de multiples rouages dans les provinces (*gubernia*). La modernisation économique et la complexification des tâches administratives rendant de plus en plus difficile cette forme d'administration, l'idée naît de donner plus de pouvoirs de contrôle et de gestion à des organes locaux élus, ceci, aussi, afin de mettre un frein à la corruption et au désordre. Un nouveau Règlement, en 1851, redéfinissait les domaines de compétence de l'État et des territoires en déléguant partiellement aux pouvoirs locaux certaines tâches, en échange d'un certain droit de regard sur la répartition des dépenses et l'établissement des budgets.

Mais il s'agissait toujours, pour l'État central, d'améliorer l'efficacité de sa gestion et non d'une volonté politique d'accorder aux élus locaux une autonomie dans les affaires locales. Une société civile composée majoritairement d'éléments de la noblesse libérale déçue des réformes d'Alexandre II, va s'insurger contre le pouvoir de la bureaucratie et imposer petit à petit une réforme. Fruit d'un lent et difficile « compromis entre l'intégrité de l'État et la volonté de participation de la société civile » (Philippot, 1991, 16), des assemblées territoriales élues voient le jour en 1864. Face à des revendications d'autonomie qu'ils ne peuvent plus ignorer, les artisans de la réforme gardaient avant

---

<sup>37</sup> Le terme vient du mot russe *zemlia*, la terre, et s'inscrit donc d'emblée dans la problématique du territoire local comme unité d'action et de compétence. Mais le *Zemstvo* peut aussi désigner dans un sens plus abstrait l'institution prise dans son sens global, voire, dans un sens plus ancien et antérieur à la loi de 1864, le *pays rural* dans son ensemble, en référence aux collectivités humaines qui l'habitent

<sup>38</sup> On s'appuie ici notamment sur le travail de R. Philippot, *Les zemstvos : société civile et État bureaucratique dans la Russie tsariste* : Paris, Institut d'Etudes Slaves, 1991. voir aussi Seregny et Porter, (2004), Pearson, (2004), Evans, (2004).

tout le souci d'une préservation des intérêts étatiques : c'est l'administration des provinces qui devait sortir renforcée de ces réformes.

Les zemstvos ont été mis en place dans les deux niveaux principaux de division administrative que connaissait la Russie : la province, ou *gubernia* et le district, ou *ouezd*<sup>39</sup>. Issues de trois collèges distincts – propriétaires fonciers électeurs de plein droit, ordre des marchands pour le collège citadin, paysans pour les districts ruraux – des assemblées délibérantes (*sobranye*) de conseillers, aux effectifs variables en fonction de la population, sont élues pour trois ans dans les districts et élisent à leur tour les assemblées provinciales, tandis qu'un directoire (*ouprava*) occupe en leur sein les fonctions exécutives<sup>40</sup>.

Débat récurrent jusqu'à l'époque actuelle, la délimitation des sphères de compétences entre les assemblées de district et celles de province, leur caractère indépendant ou au contraire hiérarchisé n'est pas bien précisé dans les textes, et source de conflits dans la pratique. L'autonomie est de fait limitée puisque les décisions d'une assemblée peuvent être contestées par le pouvoir exécutif de l'échelon supérieur (le gouverneur pour l'assemblée d'*Ouezd*, le gouvernement pour l'assemblée de *gubernia*) jusqu'au Sénat d'empire qui peut en dernière instance intervenir en cas de maintien par les assemblées de leurs décisions antérieures.

Les attributions des assemblées territoriales sont de « gérer les intérêts économiques locaux de leur province ou de leur district » (art. Ier de la loi, Philippot, 1991, 19). Parmi ceux-ci, deux grandes catégories : les services dont la gestion est transférée par l'État aux zemstvos et ceux qu'elles peuvent mettre en œuvre de leur propre initiative. Pour les premiers, outre des charges lourdes en matière d'entretien<sup>41</sup>, les zemstvos se voient attribuer d'importantes fonctions d'ordre social et éducatif : les écoles relèvent, par exemple, de leur compétence, et elles doivent en assurer la charge financière, de même que de la protection sociale des transports ou des équipements communaux.

---

<sup>39</sup> Le territoire est divisé en provinces qui portent le nom de *gubernia* ou *oblast*, elles-mêmes divisées en *ouezd* (équivalents de districts) puis *volost* (les communes). En 1867, des zemstvos fonctionnaient dans de nombreuses provinces, surtout en Russie centrale, et une trentaine d'entre elles avait établi des zemstvos de district.

<sup>40</sup> Le système censitaire avantagéait largement les propriétaires fonciers -cet élément étant accentué dans les assemblées de *gubernia* – et renforçait la surreprésentation des notables locaux, phénomène classique dans toute nouvelle institution délibérative ou représentative.

<sup>41</sup> de la voirie au logement des fonctionnaires...

Quant au domaine propre, beaucoup moins défini, il se rapproche plutôt de ce qu'on appellerait aujourd'hui des politiques de développement économique local. Ainsi, ces assemblées territoriales sont à la fois gestionnaires des services de l'État, et actrices des balbutiements d'une politique économique locale.

Au départ, le système remporte une forte adhésion dans la société civile, qu'il s'agisse des Slavophiles accueillant le retour d'une tradition russe, ou des Occidentalistes<sup>42</sup>, méfiants vis-à-vis du régime mais satisfaits de pouvoir s'emparer de la moindre parcelle d'autonomie pour pousser vers des réformes plus substantielles. Outre des tâches d'intérêt général comme celle d'avoir mis en place les services locaux d'archives et de statistiques, les zemstvos se font acteurs d'un embryon de développement économique local en instaurant une fiscalité et en créant des activités économiques et de services (postes...) dont elles retirent les bénéfices.

Mais la recherche de recettes fiscales, malgré un souci de plus grande équité, se heurte aux difficultés de répartition des taxes entre l'État et les collectivités territoriales. Réformées en 1870 sur un principe très proche de celui des zemstvos, les assemblées municipales (*gorodskaja douma*) deviennent elles aussi une instance à part entière de la vie et un lieu de formation politique inédit pour la bourgeoisie et l'intelligentsia urbaines. En acquérant plus d'autonomie, les municipalités doivent aussi assurer la charge d'un certain nombre de services et d'équipements urbains, qu'elles financent notamment grâce aux taxations sur les propriétés, en partie reprises aux zemstvos. Il s'ensuivra un double déséquilibre : le poids de plus en plus lourd de la fiscalité sur la terre et le repli progressif des zemstvos au seul milieu rural. Dans la pratique, le recouvrement des recettes fiscales est de toutes façons très mauvais : c'est la trésorerie de l'État qui continue de percevoir l'impôt avec la police impériale et reverse ensuite au zemstvo la part qui lui est due. Cet exemple témoigne d'un problème de fond pour les zemstvos, celui d'être un pouvoir local doté notamment de compétences financières, mais de ne pas disposer des fonctions exécutives clés comme par exemple une police.

L'histoire des zemstvos est aussi et surtout celle de l'apprentissage d'une culture politique : organisation des élections, préparation et tenue des débats, rédaction des

---

<sup>42</sup> Le débat entre Slavophiles et Occidentalistes est posé à partir des années 1840 entre les partisans d'une voie de développement propre à la Russie et recourant aux traditions et les partisans d'une ouverture franche sur l'Occident.



documents administratifs. Un parallèle intéressant pourra être établi avec la perception par les acteurs de leur expérience dans les soviets locaux et régionaux élus en 1990<sup>43</sup>. On retrouvera le même souci de construction d'une légitimité politique et de pratiques démocratiques et surtout les mêmes difficultés dans la conquête d'une autonomie vis-à-vis de l'administration et dans les contradictions inhérentes à la gestion. Cet apprentissage civique et politique, même s'il a été idéalisé pendant la perestroïka peut être vu comme un champ d'exercices pour la société russe qui y a acquis une identité publique, résultat de l'engagement civique et de l'initiative dont ont fait preuve les délégués, les *zemtsy*, (Porter & Seregny, 2004, 19).

Les contradictions des *zemstvos* sont ainsi perceptibles dès leur mise en place : « le *Zemstvo* est à la fois dans l'État et hors de l'État, branche annexe de l'administration officielle et représentant des intérêts locaux, rouage bureaucratique et embryon de démocratie » (Philippot, 1991, 25). Avec la complexification des tâches à accomplir (documents comptables, budget...), le pouvoir des commissions permanentes et du directoire se renforcent, et avec lui les problèmes de malversations financières et de corruption.

Si la composition représentative des assemblées n'a pas semblé poser de problème majeur, c'est sur l'étendue des compétences à laisser aux *zemstvos* que les positions furent les plus difficiles à concilier : aux arguments des libéraux en faveur d'une totale autonomie des *zemstvos* pour les questions économiques, s'opposaient ceux des étatistes, pour qui ces organes d'autonomie locale devaient rester un « auxiliaire utile » de la bureaucratie. La conception d'une sphère locale échappant au contrôle de l'administration centrale venait heurter le principe intangible de l'unité de l'État<sup>44</sup> ; mais derrière ces arguments politiques, apparaissaient aussi sous-jacents des conflits d'intérêts, en matière de ressources financières et de fiscalité notamment. Qu'il s'agisse du débat sur les principes politiques généraux de l'organisation de l'État ou d'intérêts économiques, on verra (*infra* Chap. III) que l'analyse du débat public autour de ces questions tout au long de la décennie 1990 témoigne de très fortes convergences avec la période des *zemstvos*.

---

<sup>43</sup> voir chapitre II.

<sup>44</sup> En revanche, présentant une période d'instabilité, Valouev, principal auteur de la loi, aurait aussi voulu faire des *zemstvos* le lieu d'une régulation sociale et politique en leur permettant un certain droit de regard dans les affaires politiques nationales aux fins de désamorcer des poussées trop fortes de mécontentement dans les provinces.

Dans le débat d'idées libérales qui se développe dans la foulée des réformes politiques des années 1860, le mouvement des zemstvos dépasse le cadre de revendication d'autonomie locale. Loin de se contenter de la gestion d'un domaine réservé, les membres de ce que les historiens ont appelé la Société, dépassant le clivage d'une supposée différence de nature entre des questions locales et des problèmes intéressant tout le pays, exigent de s'impliquer dans les affaires de l'État : sur ce point encore, des parallèles apparaîtront lors des débats qui agiteront la scène politique locale, des soviets aux clubs informels, au cours de la perestroïka (voir *infra* chap. II).

La période suivant l'assassinat d'Alexandre II marquant un coup d'arrêt aux réformes libérales, l'institution du zemstvo perd beaucoup de sa signification comme fer de lance d'une avancée démocratique. Le découragement guettait déjà les plus enthousiastes, déçus de leur faible impact : le compromis de 1864 avait été peu à peu remis en cause par les éléments actifs de la société, ceux-là même qui en avaient espéré le plus.

La série de « contre-réformes » qui marque le règne d'Alexandre III puis de Nicolas II se traduit pour les zemstvos par un nouveau statut en 1890, qui témoigne de la reprise en main par l'administration des affaires locales. En 1895, un mouvement de contestation agite les zemstvos qui se voient opposer une fin de non recevoir. Pressentant l'importance de cette question, conscient de la nécessité de moderniser l'État pour l'adapter au développement économique et pour apaiser les pressions de la société, mais souhaitant par dessus tout rétablir la prééminence de l'administration, c'est le ministre des finances Witte qui, au sein de l'appareil administratif, pousse la réflexion sur l'institution du Zemstvo. Reposant sur un principe électif, celle-ci ne peut être, selon lui, étrangère à l'État car elle se voit confier des tâches d'intérêt général, par opposition à l'idée d'une gestion locale et circonscrite d'intérêts corporatifs. Donc, si le Zemstvo a à voir avec l'État, alors il est inconciliable avec le principe de l'autocratie, et nécessiterait une réforme en profondeur du régime politique. Celle-ci n'étant pas à l'ordre du jour, il faut donc limiter au maximum l'importance des zemstvos en développant un appareil administratif local moderne<sup>45</sup>. Résultat concret de ces

---

<sup>45</sup> Witte résume ainsi le dilemme : « Si le Zemstvo est tombé en décadence, c'est indiscutablement parce qu'il a été placé par le gouvernement dans des conditions anormales. Mais modifier ces conditions, donner au zemstvo la liberté sans modifier en conséquence la structure autocratique de l'État, c'est chose impossible »<sup>45</sup> (Philippot, 1991, 39).

élaborations théoriques, des lois vont, autour de 1900, retirer aux zemstvos, tour à tour, la gestion des statistiques, celle des subsistances, et enfin la fiscalité locale.

« Essai paradoxal d'autonomie locale dans une monarchie fortement bureaucratisée », (Philippot, 1991, 9), l'étude des zemstvos apporte une intéressante contribution à l'analyse des rapports entre *centre* et *périphérie* autant qu'entre *État* et *société civile*, tous deux au centre de notre travail. Ici encore, les mots sont importants : développée par les penseurs slavophiles du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, l'idée de zemstvo s'appuie sur une sorte de différence de *nature* ou sur une rupture radicale entre la « sphère gouvernementale » et la sphère autonome de la société que tente de rendre en russe terme difficilement traduisible d'*Obchtchestvennost*<sup>46</sup>.

L'histoire des zemstvos peut se lire comme celle du conflit entre le principe d'un État bureaucratique et autocratique, et l'autonomie territoriale, conflit que résume ainsi R. Philippot : « d'un côté un État, où le Monarque est la seule source de l'autorité politique, mais ne peut exercer ce pouvoir absolu que par le relais d'une bureaucratie qui gouverne le pays en son nom. De l'autre, une Société, qui voudrait échapper au carcan bureaucratique et avoir son mot à dire sur la gestion de ses intérêts immédiats. Mais pour compliquer les choses, tout en détestant la bureaucratie, la Société ne veut pas mettre en cause le pouvoir du Souverain et, réciproquement, l'État bureaucratique, qui n'a pas les moyens d'administrer seul le Pays, est obligé de tolérer les autonomies locales » (Philippot, 1991, 11).

Transférés formellement aux soviets en 1918, les pouvoirs et compétences des zemstvos vont être profondément transformés par la construction du système soviétique. Il n'en reste pas moins que l'héritage des zemstvos a compté dans la période soviétique, pas tant, bien sûr, dans la manière d'exercer le pouvoir, que dans un certain nombre de réalisations concrètes qui, ayant fonctionné sur plusieurs décennies, s'étaient institutionnalisées - écoles, dispensaires, services municipaux - ou dans l'existence d'une couche professionnelle, les personnels municipaux, qui vont fournir au nouveau pouvoir soviétique la base indispensable au fonctionnement des institutions locales.

---

<sup>46</sup> Voir *infra* dans le chap. II la réactivation de ce débat russe sur la société civile, (Volkov, 1997, Le Huérou Rousselet, 1999).

Il faut aussi relier l'histoire de cette institution particulière qu'ont été les zemstvos aux transformations profondes de la société et de l'économie russe de cette période. L'historien démographe A. Vichnevski développe la notion de *modernisation conservatrice* en mettant l'accent sur la révolution urbaine comme l'un des principaux vecteurs des transformations de la Russie et l'Union soviétique au XX<sup>ème</sup> siècle : c'est le principe d'organisation de la vie sociale qui bascule avec la prédominance croissante de l'urbain qui engendre en permanence les nouveaux acteurs de modernisation (Vichnevski, 2000, p. 115), en même temps que les éléments de conflits :

« Quel que soit l'aspect des changements envisagés, on peut voir, à chaque fois que les objectifs instrumentaux de la modernisation, après une brève période de succès, sont entrés en contradiction insurmontable avec les moyens sociaux conservateurs. Tout progrès ultérieur s'est trouvé bloqué, la modernisation est restée inachevée, acculée à une impasse. D'où une profonde crise du système et le besoin impérieux de sa refonte complète. L'immense disparité régionale du pays a aggravé encore plus cette crise systémique. Bien que créé au XX<sup>ème</sup> siècle, le modèle soviétique de la modernisation dont le pivot était l'industrialisation accélérée, centrée sur le développement de l'industrie lourde, tirait ses origines du passé » (Vichnevski, 2000, 453).

La possibilité ouverte par la perestroïka de revenir sur les expériences du passé pré-soviétique a remis le thème des zemstvos à l'ordre du jour, si ce n'est de la réflexion sur les institutions concrètes du gouvernement local, au moins du débat d'idées. Le plus célèbre est A. Soljenitsyne<sup>47</sup> qui en fait à la fin des années 1980 un élément indispensable à la reconstruction de la Russie et propose de substituer les zemstvos aux soviets. Mais le débat court parmi de nombreux historiens et juristes qui se saisissent de cette expérience pour faire le parallèle avec les problèmes de la construction des nouvelles institutions du pouvoir local dans la Russie post-soviétique (Evans 2004). On évoquera dans le chapitre III comment l'idée des *zemstvos* nous a parue assez prégnante dans les réflexions de certains acteurs et dans les débats sur la mise en place d'une auto-administration locale qui ne soit pas qu'un échelon supplémentaire de l'administration territoriale mais un mode d'administration et d'exercice du pouvoir local spécifique.

---

<sup>47</sup> « Kak nam obustroit' Rossiïu (comme pouvons nous reconstruire la Russie) », *Komsomolskaâ Pravda*, septembre 1990.

## **II. DU « POUVOIR DES SOVIETS » AU « PARTI-ETAT »**

---

Reposant formellement sur l'institution des soviets, l'organisation des pouvoirs locaux dans le système soviétique a été construite comme une double pyramide verticale et fortement hiérarchisée, organisation dont va partiellement hériter le régime post-soviétique après 1991. Dans les régions (*oblast*), les zones rurales sont divisées en cantons ou districts (*raïony*) dont la juridiction et le domaine de compétence s'étendent aux campagnes ainsi qu'aux petites villes et aux villages. Les villes plus importantes comportent leur propre administration, et les plus grandes d'entre elles sont divisées en quartiers<sup>48</sup>. Le seuil de population au delà duquel les villes sont administrées de manière autonome des *raïony*, a évolué dans le temps, et une ville moyenne qui dispose de ses propres soviets municipaux peut dépendre, pour la hiérarchie du Parti, des organes du *raïon*. En 1962, une réforme administrative a conduit à la création de comités du Parti autonomes dans les petites villes. Mais, de manière générale, chaque échelon territorial possédait une double structure, celle de l'administration territoriale et celle du Parti.

Dépositaires de la souveraineté populaire et élus aux différents échelons, depuis le quartier d'une ville jusqu'au Soviet suprême d'URSS, les soviets sont formellement au premier rang de la hiérarchie du pouvoir<sup>49</sup>, mais l'essentiel des responsabilités est délégué aux comités exécutifs élus en leur sein et surtout, cette première verticale administrative est subordonnée au Parti communiste, dont les structures sont déclinées aux différents échelons territoriaux suivant le même principe que les organes formels de l'administration et des soviets.

Ce trait général ne doit pas faire oublier les variations qui ont parcouru l'ensemble de la période. S'y entremêlent les héritages de l'organisation administrative tsariste, la mise en place de nouveaux organes de pouvoir, et la construction d'un territoire qui doit répondre aux objectifs stratégiques et économiques du nouvel État. La structure verticale et hiérarchisée du Parti, ligne parallèle au départ, prend rapidement la première place.

---

<sup>48</sup> Désignés en russe sous le même terme de *raïon*. Par ailleurs, les circonscriptions électorales (*Okrug*), recouvrent ou non selon les cas le découpage des quartiers ou des districts.

<sup>49</sup> Ils figurent ainsi à l'art. 2 de la Constitution de 1977 comme le lieu où s'exerce le pouvoir du peuple

## **II.1. « Tout le pouvoir aux soviets » ?**

---

Slogan emblématique, « tout le pouvoir aux soviets » semble résumer l'esprit de la révolution et l'essence de la construction du nouveau régime. Le terme de *soviet* sert à forger le nom même du nouvel État en construction, l'Union *Soviétique* devenant pour de nombreuses années le « pays des soviets ».

Pourtant, très rapidement marginalisés en tant qu'instances autonomes détentrices d'une *souveraineté populaire*, les soviets doivent céder place à la présence et au contrôle du Parti, ainsi qu'à une bureaucratisation interne qui les relègue à l'arrière-plan des comités exécutifs élus en leur sein. Les soviets apparaissent donc très largement comme la façade décorative d'un système qui en affichant le respect de procédures électives, entend affirmer qu'il procède d'une légitimité populaire.

### **II.1.1. Chronique d'une marginalisation**

Nés pendant les grèves ouvrières de 1905<sup>50</sup>, les premiers *conseils ouvriers* ou soviets se sont généralisés à tous les niveaux comme instance principale d'élaboration de revendications et de décision au moment des journées de février 1917. A la différence des formations ouvrières de 1905, les soviets de 1917 sont contrôlés par les militants politiques et de nombreux militants mencheviks ou SR (Socialistes Révolutionnaires) s'y engagent sur la participation au pouvoir de ces instances, considérant que les soviets doivent rester un organe de contrôle des actions du gouvernement, et non y participer (Werth, 2001, p. 92).

Caractérisée par une perte de substance progressive des anciennes institutions, la période février-octobre 1917 voit co-exister plusieurs instances : les soviets s'organisent partout dans le pays, créant les bases d'une organisation de plus en plus importante numériquement et structurée, tandis que le gouvernement provisoire cherche à en diminuer l'influence pour éviter que les changements politiques en cours n'aboutissent à un renversement complet de l'ordre économique et social. Outre ce « double pouvoir »

---

<sup>50</sup> Le premier dans une usine textile d'Ivanovo en mai 1905, lors de la grande vague de grèves du printemps.

(Werth, Ferro) qui détermine l'histoire politique de la période, il faut aussi compter avec les zemstvos, les députés des précédentes doumas locales, et de nouvelles instances – comités de quartier, etc. - qui forment ensemble des centres multiples de pouvoir, tandis que les positions se radicalisent et que les clivages politiques se creusent, entre les différents pouvoirs mais aussi au sein de chacune des instances, attisés par le problème de la guerre.

Pour la société, c'est l'émergence des soviets qui constitue l'événement le plus marquant : « c'est une société entière qui s'exprima et s'organisa à travers une constellation de soviets. Simples noyaux institutionnels, [...], ces diverses organisations allaient rapidement se regrouper, étendre le champ de leur action et de leurs compétences, s'émanciper pour se transformer, à l'automne 1917, en autant de centres autonomes – et éphémères- de pouvoir, avant d'être absorbés, 'bolchévisés', après octobre 1917. » (Werth, 2001, p. 93). Sur le plan politique, la situation est rapidement plus ambiguë du côté des révolutionnaires eux-mêmes, Lénine considérant, après les crises du printemps et de l'été 1917, que le mot d'ordre « tout le pouvoir aux soviets », dangereux, doit être remplacé par l'idée d'une prise du pouvoir sous la direction du Parti mené par les bolcheviks. Ceux-ci acquièrent de fait une adhésion croissante dans les milieux populaires, inquiets des compromis dans lesquels sont entraînés les fractions mencheviks et SR du Soviet par leur participation à la gestion des affaires de l'État. Ainsi la « bolchevisation irréversible » (Ferro, 1990, p. 27) se fait aussi *par le bas*, en ralliant des catégories sociales et des petites formations politiques et permet aux nouveaux dirigeants d'installer un pouvoir d'autant plus fort qu'il combine légitimation populaire et coup de force. Pourtant minoritaires, les bolcheviks parviennent aisément à dissoudre l'Assemblée constituante le 5 janvier 1918.

Dans la phase révolutionnaire d'octobre 1917, les soviets sont largement tenus à l'écart et marginalisés, et très encadrés par les structures politiques et militaires (Gardes Rouges, Comité militaire révolutionnaire de Petrograd,...) contrôlées par les bolcheviks : si les acteurs de la prise du pouvoir d'octobre 17 à Petrograd agissent bien au nom du Soviet de Petrograd, celui-ci a cessé d'exister en tant que structure autonome de pouvoir. Contrôlé depuis août par les bolcheviks à Moscou et Petrograd, déserté le 25 octobre par les fractions opposées à la « conspiration militaire organisée dans le dos

des soviets<sup>51</sup> » (mencheviks, SR), le soviét ne peut que se rallier, puis s'identifier au nouveau pouvoir, adoptant automatiquement le texte de Lénine lui attribuant « tout le pouvoir ».

Tandis que les bolcheviks prennent en main un à un les leviers du pouvoir central, alors que l'instauration d'un régime parlementaire échoue immédiatement avec la dissolution de l'assemblée constituante, les soviets constituent partout dans le pays le noyau formel principal du nouveau système de gouvernement. Au niveau central, leurs prérogatives sont pourtant restreintes : espacement des réunions du Congrès, limitation des compétences du Comité exécutif, instauration en son sein d'un présidium contrôlé par le nouveau pouvoir. Face aux soviets, c'est le Conseil des Commissaires du Peuple (*sovnarkom*), dominé par les bolcheviks, qui forme le gouvernement et prend les décisions importantes.

En 1918, les différents organes locaux du pouvoir commencent pourtant à s'organiser à partir des soviets, au sein desquels subsistent alors différentes tendances, notamment parmi les soviets paysans, traditionnellement dominés par les SR. L'emprise des bolcheviks, puis du Parti lui-même sur les soviets est déjà manifeste au niveau central, mais la situation est plus diverse à la périphérie : les soviets sont encore pendant un certain temps un lieu hybride de pouvoir -fusionnant parfois avec les cadres des *zemstvos*, émanant des collectifs de travail....- autant, sinon plus, *mouvement* que *parti* (Istâgin, 2002, p. 55).

Renforçant très rapidement la centralisation du pouvoir alors que les nouvelles institutions sont à peine en fonctionnement, la guerre civile aussi précipite la marginalisation des soviets et la montée en puissance, localement, des responsables du Parti. Au niveau central, la mainmise des militants du Parti bolchevik sur les soviets, patente dès les premiers moments de l'après 1917, est considérée comme achevée après la répression de l'insurrection de Kronstadt en février 1921. Elle gagne l'ensemble du territoire au fur et à mesure que toute opposition (mencheviks, SR...) est supprimée au sein des soviets locaux. L'instauration de l'URSS et le vote de la Constitution en 1924 par le Congrès des Soviets consacrent la victoire du Parti et la fin de l'autonomie des

---

<sup>51</sup> Déclaration d'ouverture du congrès pan russe des soviets qui s'ouvre le 25 octobre. (citée par Werth, 2001, p. 127)



soviets, bien que ceux-ci conservent la première place dans la hiérarchie formelle des pouvoirs.

Les soviets locaux vont donc devoir subir une double subordination : hiérarchique d'une part auprès des instances supérieures, horizontale d'autre part avec le contrôle des organisations locales du Parti. Peu à peu, il ne s'agit plus seulement de contrôle ou de subordination puisque les soviets sont directement investis par les membres du Parti (Lesage, 1977 ; Lewin, 1987 ; Werth, 2001). Cependant, les Soviets ne sont pas constitués exclusivement de membres du Parti de la première heure et comportent en leur sein de nombreux cadres et anciens fonctionnaires de rang moyen, rompus aux tâches de gestion et d'administration, qui deviennent membres du Parti à la faveur du contexte, et bien souvent parce que l'appartenance au Parti constitue une ressource indispensable à l'acquisition d'un travail, d'un logement, voire à la survie. Ainsi, les rangs des « révolutionnaires professionnels » sont peu à peu rejoints par l'arrivée d'hommes d'appareil administratif.

Par ailleurs, à l'assez grande marge de manœuvre locale qui caractérise les premiers mois du régime, succède la constitution progressive d'un appareil administratif permanent, les comités exécutifs (*ispolnitelnye komitety* plus connus sous l'abréviation *Ispolkom*) auxquels les soviets délèguent leurs pouvoirs, et qui vont devenir la pierre angulaire des administrations locales telles qu'on peut les observer à la fin de la période soviétique. Ce sont ces comités exécutifs qui sont très vite aux mains des membres du Parti<sup>52</sup>, contrôlant par ailleurs les instances de gouvernement, tandis que les autres membres sont issus au départ d'un recrutement plus diversifié.

Des études portant sur les archives des années 1920 et 1930 pour une situation locale – Smolensk- montrent bien les mécanismes à l'œuvre dans ce processus (Fainsod, 1967). Pour l'auteur, les soviets forment en quelque sorte la façade représentative et démocratique entourant en amont (c'est d'eux que procède le pouvoir de *l'ispolkom*) et en aval (il ratifie et entérine ses décisions) les organes administratifs, alors que le Parti est l'organe de décision et de contrôle et que l'exécution et la charge des tâches administratives et matérielles sont assurées par *l'oblispolkom*. Peu à peu ramenés à une stricte fonction administrative, les soviets sont donc, pendant la période stalinienne,

---

<sup>52</sup> 80% des membres des comités exécutifs sont des bolcheviks en 1922 alors qu'ils n'ont que 54% des voix dans les soviets (Ferro, 1999, p.26).

réduits à des assemblées de ratification de décisions prises ailleurs, tout en maintenant l'apparence de procédures démocratiques par le jeu des élections.

Avec l'arrivée de N. Khrouchtchev, après 1956, le discours sur la « démocratie des soviets » est réactivé, contenu dans la proclamation plus générale du retour à une certaine pureté idéologique<sup>53</sup>. Des réformes administratives affectent l'organisation des différentes instances du pouvoir local entre 1958 et 1962. Celle de fin 1962 est la plus significative car elle touche à l'ensemble des échelons territoriaux, depuis le *rajon*, jusqu'aux *oblast* et aux territoires (*krai*). Elle rompt avec la verticale hiérarchique, en faisant coexister en parallèle des soviets ruraux et des soviets urbains de même niveau hiérarchique dans deux tiers des régions. La confusion qui en résulte ainsi que la perte d'influence des dirigeants d'*oblast*, qu'il s'agisse de l'administration ou du Parti, vont favoriser la constitution d'une majorité hostile et précipiter la chute de Khrouchtchev en novembre 1964 (Churchward, 1966).

Affichant une plus grande prise en compte des demandes « d'en bas » et encourageant la participation par la mobilisation, la politique de L. Brejnev (1964-1982) se traduit quant à elle par une réactivation effective du rôle des soviets, notamment locaux, appelés à avoir un rôle majeur et à voir se renforcer en leur sein l'influence des organisations sociales. Au cours de cette période, le gouvernement local soviétique évolue sous l'effet d'une variété de facteurs dont les premiers sont objectifs : développement économique ; urbanisation rapide qui se traduit d'abord par une croissance considérable du nombre d'entités urbaines. Mais ces évolutions sont aussi le résultat d'un changement de ligne idéologique, perceptible dans les débats du XXII<sup>ème</sup> congrès du PCUS (1961) qui avancent l'idée de « l'État du peuple tout entier ». Lors des élections de 1965, la campagne électorale semble prendre un caractère moins formel et receler des enjeux plus complexes : elle permet aux dirigeants locaux de présenter leur bilan devant la population et de voir celui-ci validé, critiqué, ou amendé et de présenter également leur plan futur. Les processus de sélection des candidats dans des sorte de primaires font intervenir un degré limité de choix, et d'autres structures que le Parti interviennent dans le processus de nomination. Ensuite l'élection elle-même ne laisse plus que le choix de voter pour ou contre le candidat officiellement désigné<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Cette idée est reprise par la suite par M. Gorbatchev pendant la péréstroïka. Voir *infra* chap. II

<sup>54</sup> 1% des électeurs aurait rayé le nom du candidat officiel lors du scrutin de 1965 (Churchward, 1966).

En 1971, des décisions du Soviet suprême et du Conseil des ministres visent à élargir les compétences et augmenter les moyens des soviets locaux et régionaux et de leurs organes exécutifs, notamment en matière de planification et de développement urbains. Il n'est pas fortuit que ces transformations assez sensibles dans les attributions des soviets locaux et régionaux interviennent à une période d'intense urbanisation. Les statistiques indiquent la création d'une vingtaine de villes par an au cours de la décennie 1970, dont 18 villes comptent plus d'un million d'habitants (Barabašev, 1983, p. 5) ; au milieu des années 80, 180 millions de Soviétiques vivent en ville, alors qu'ils n'étaient que 56 millions en 1939 (Lewin, 1989, p. 55). L'Union soviétique est confrontée, comme tous les pays industrialisés, à la diversification et à la complexification croissante de la gestion urbaine et du gouvernement local.

### **II.1.2. A la veille de la perestroïka, des procédures essentiellement formelles face à la primauté du comité exécutif**

Au nombre de 2 500 000 à la fin de la période soviétique pour l'ensemble du territoire, dont plus de la moitié pour les seuls villages<sup>55</sup>, les membres des soviets, appelés députés<sup>56</sup>, sont titulaires d'une fonction politique bénévole compatible avec toute autre charge, y compris publique. Élus pour deux ans et demi, les députés locaux et régionaux sont autorisés à cumuler ce mandat avec un autre poste électif, ce qui conduit par exemple la plupart des présidents de soviets régionaux à être également membres du Soviet suprême, élément clé dans l'obtention d'avantages ou de bénéfices pour sa région. A titre d'exemple, dans l'arrondissement urbain (*raïon*) *sovietskii* de la ville d'Omsk, il y avait en tout 100 députés sur l'ensemble des niveaux où étaient présents les soviets (*oblast*, ville et *raïon*) dont 25 uniquement pour le quartier *Zaozernoï*, (5 pour le soviet de *raïsoviet*, 10 pour le *gorsoviet*, 10 pour l'*oblsobiet*). En 1997, l'arrondissement qui a gardé quasiment les mêmes limites administratives ne comptera plus que trois députés au soviet municipal et trois à l'assemblée législative régionale.

Contrairement aux députés du Soviet suprême, les membres des soviets locaux et régionaux sont ancrés dans leur circonscription, et leur candidature, outre

---

<sup>55</sup> Venaient ensuite les soviets de villes (d'arrondissement dans les grandes villes), de district, les soviets régionaux (territoriaux ou de républiques autonomes pour la RSFSR), puis les soviets républicains des 15 républiques fédérées et enfin le Soviet suprême pour l'Union.

<sup>56</sup> Cette appellation vaut pour tous les échelons, du soviet de village au Soviet suprême de l'URSS.

l'appartenance au Parti, est également liée à leur spécialisation professionnelle : le système attend donc d'eux des compétences pour gérer des services municipaux ou régionaux, ces compétences étant autant d'ordre strictement technique que relationnel. Les spécialistes sont donc aussi recrutés sur leur capacité à mettre en œuvre des réseaux de relations tissés au cours de leur carrière professionnelle, qui vont leur permettre, par exemple, d'éviter des problèmes d'approvisionnement énergétique, question cruciale à l'échelle d'une ville, pour l'industrie comme pour le chauffage urbain.

Chaque élection est marquée par un taux de renouvellement très important<sup>57</sup>. Un quart des députés est formé de membres du Parti *intuitu personae* ou de fonctionnaires régionaux ou locaux, plus de la moitié sont présentés et élus en tant qu'« ouvriers » ou « kolkhoziens », mais la plupart sont par ailleurs membres du Parti. Le principe de la candidature unique et la participation quasi-obligatoire garantissent au candidat d'être élu avec des résultats souvent supérieurs 99%, même si, dans les soviets de village notamment, il arrive que le candidat ne recueille pas la majorité des voix et que l'élection soit invalidée en raison d'un trop grand nombre de votes blancs ou nuls. Ce phénomène qui va être observé très fréquemment lors des élections locales en province dans la période post-soviétique, avec notamment la possibilité du vote « contre tous » laissé aux électeurs russes (*voir infra chap. IV*).

Elus au sein des soviets pour administrer et exécuter les décisions entre les sessions, les comités exécutifs, *ispolnitel'nyj komitet*<sup>58</sup>, fonctionnent comme des services administratifs animés essentiellement par des fonctionnaires locaux. Pour un budget qui constituait 15% de celui de l'État fédéral (Lesage, 1987, 284), les comités exécutifs locaux<sup>59</sup> ont à leur charge la grande majorité des dépenses d'enseignement et de santé, une bonne partie du parc de logements (celle qui ne relève pas des entreprises) et le développement des activités économiques et commerciales d'importance locale ou régionale : alimentation, textile, équipements ménagers, construction...

---

<sup>57</sup> Les élections des soviets locaux s'effectuent sur le principe de la circonscription uninominale suivant des règles fixées par le niveau hiérarchique supérieur, à la différence du Soviet suprême dont le mode d'élection est fixé par la Constitution (art. 101, 110 notamment).

<sup>58</sup> habituellement désigné par une abréviation découlant de l'échelon concerné (*oblispolkom* pour la région, *raïispolkom* pour le district, *gorispolkom* pour la ville...),

<sup>59</sup> De région, de villes, ou de district à l'intérieur des régions, d'arrondissements urbains pour les grandes villes, de bourg et enfin de villages.

Les industries plus importantes ou les industries lourdes, élément stratégique de l'économie soviétique, dépendent quant à elles des échelons plus élevés, République ou Union. On va voir que la distribution des compétences, des charges et des bénéfices liés à la vie économique est au cœur du fonctionnement des pouvoirs locaux dans la pratique soviétique ; elle le sera tout autant lorsque ces compétences et ces charges seront redistribuées au moment des privatisations (voir Chap. III.).

C'est donc dans les faits le comité qui exerce le pouvoir, beaucoup plus que les soviets, considérés le plus souvent comme la chambre d'enregistrement des décisions du comité exécutif et de celles du Parti et comme l'alibi démocratique du système. Le système politico-administratif soviétique est un système unique de gouvernement avec fusion des fonctions législatives –élaboration, prise de décision- et exécutive. Non seulement les soviets sont essentiellement réduits à des fonctions administratives, mais n'étant pas le lieu où se prennent les décisions politiques qui comptent –le lieu de concentration du pouvoir est surtout le Parti- ni même une instance forte d'élaboration ou de débat public, il s'ensuit un déséquilibre interne à l'organisation des soviets, qui revient presque automatiquement à donner la primauté à l'exécutif.

L'administration locale n'est que le représentant de la bureaucratie unitaire, ce qui se reflète, entre autres, dans la double tutelle des comités exécutifs locaux, élus par le plénum du Soviet, mais subordonnés aux comités exécutifs des échelons supérieurs qui peuvent annuler leurs décisions et leurs actes. Ainsi, l'*ispolkom* prend une décision votée par le plénum qui ne se réunit que quelques fois par an, ses initiatives législatives étant contrôlées par le Parti.

Renversé un temps par le « retour des soviets » et l'effervescence démocratique qui accompagne la perestroïka, ce déséquilibre est rapidement réapparu dès 1991 et encore plus après 1993 dans la mise en place de pouvoirs locaux et régionaux de la Russie post-soviétique<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Voir plus loin les développements des chapitres II et III.

### II.1.3. ...Ou expression et relais (limités) de demandes sociales ?

Cependant, l'existence et le rôle des soviets à la fin de la période soviétique ne peuvent se réduire à cette vision. L'absence de démocratie effective dans le fonctionnement du système soviétique ne doit pas conduire à ignorer les procédures démocratiques formelles, dont la principale était justement l'élection des députés. L'intérêt réside surtout dans les effets, directs ou induits qu'elles produisaient et qui introduisaient un « jeu » dans le système, partie prenante d'un certain pluralisme fonctionnel dans la représentation et l'expression des intérêts.

Résultat d'une entente, de tractations préalables entre les instances habilitées à présenter des candidats –le Parti en premier lieu, mais aussi les organisations sociales, les collectifs de travail, les militaires- la candidature unique est le trait distinctif principal des soviets. Les candidats proviennent principalement de deux catégories : les titulaires de responsabilités administratives et politiques<sup>61</sup>, et des citoyens choisis par les organisations habilitées pour être élus dans leur circonscription de résidence.

Les députés sont formellement élus sur un certain nombre de *mandats (nakazy)*, énumérés dans une profession de foi par laquelle ils s'engagent devant les électeurs à faire aboutir des revendications concrètes<sup>62</sup>. Dans les faits, les comités exécutifs établissent ensuite un tri, en principe pour éviter des problèmes de compétence et transférer ce qui doit l'être aux échelons supérieurs, mais surtout pour exercer leur pouvoir décisionnel sur la mise en œuvre de tel ou tel mandat. Mais ce système comporte une certaine dose de responsabilité des élus, ceux-ci devant régulièrement rendre des comptes et pouvant être révoqués par les électeurs, ou tout au moins ne pas être réélus aux élections suivantes.

Malgré le caractère non démocratique et non pluraliste du principe de la candidature unique, malgré la présence du Parti à tous les niveaux, il serait faux de dire que l'ensemble du processus ait été dénué de débats ou de certains éléments de choix, certes limités, en amont. En tout cas dans la période post-stalinienne, il est clair que les sortes de « primaires », réunions des différents candidats avec les électeurs dans les collectifs

---

<sup>61</sup> En cas de promotion qui fait « monter » les responsables vers le centre, ils se présentent souvent là où ils ont exercé localement auparavant.

<sup>62</sup> Lors des élections législatives de décembre 1995, un candidat à la Douma pour la circonscription d'Omsk va fonder son programme et son engagement vis-à-vis des électeurs sur une reprise du mécanisme des mandats. (voir *infra* chap. IV)

de travail constituait des lieux où pouvaient s'exprimer, à la marge, des préférences ou des intérêts à travers la mise en avant par les uns ou les autres de tel ou tel candidat. Le système des mandats constituait quant à lui une certaine forme de canalisation de demandes sociales, autant qu'un outil de mesure de l'état de l'opinion pour les autorités. Par ailleurs, pour une bonne part grâce au nombre pléthorique de leurs membres, les soviets étaient la seule structure reflétant la composition sociale et professionnelle de la société soviétique. Les soviets pouvaient donc prétendre à une certaine « représentativité », au sens où l'écart de position entre élu et électeur était moindre que dans nombre d'autres systèmes politiques, mais il s'agissait surtout d'une représentativité statistique et non de l'exercice du pouvoir représentatif tel qu'on peut le définir dans les régimes démocratiques contemporains (Manin, 1996).

En ce sens, on peut sans doute considérer les soviets comme un organe à deux faces, la seconde étant de constituer en partie une soupape aux mécontentements, et de garantir un minimum de représentation, voire d'encourager la participation dans d'autres structures. (Friedgut, 1979 ; Bahry, 1990 ; Sakwa, 1998). Comme le relève R. Sakwa, le grand problème des soviets est de n'avoir jamais pu trouver une place consistante, ni dans l'appareil administrativo-politique, ni dans la vie politique elle-même. Le conflit, ou plutôt la contradiction entre le rôle dirigeant du Parti et les encouragements à une participation populaire de masse n'a jamais été résolu, malgré les discours et certaines tendances en ce sens après la mort de Staline, surtout pendant la période khrouchtchévienne, mais l'on sait que « la tentative de Khrouchtchev de transformer la participation gestionnaire en participation populiste s'est heurtée à la résistance du Parti comme de la bureaucratie des ministères centraux » (Sakwa, 1998, p.130).

Au delà de la procédure elle-même, l'existence d'un processus électoral, sa ritualisation – orchestre, danses et buffets bien garnis dans les bureaux de votes visaient à donner un caractère de fête populaire au scrutin – n'était pas dénuée de signification : d'une part, au sens où elle marquait la volonté du régime de préserver une façade démocratique, au delà des moyens de répression et de contrôle sur la société dont il disposait par ailleurs. D'autre part, c'est en partie à partir de ces procédures formelles que s'est jouée au moment de la perestroïka l'émergence d'un mouvement démocratique, combiné aux réformes institutionnelles proposées d'en haut. Dès janvier 1987, alors que l'on parle tout juste de perestroïka, M. Gorbatchev propose un aménagement technique - élargir

les circonscriptions et instaurer un scrutin plurinominal, ce qui permettrait, entre autres, de réduire la quantité pléthorique de députés – mais demande surtout à ce qu’une réelle pluralité de candidatures soit possible lors des conférences préélectorales, ces fameuses « primaires » soviétiques. Ainsi, l’idée d’une démocratisation progressive et « contrôlée » par le biais d’une réactivation des soviets va être un des éléments de la politique de perestroïka, perceptible rapidement dans les discours de M. Gorbatchev, puis dans des propositions concrètes de réformes institutionnelles.

En outre, on peut constater à la fin de la période soviétique l’existence d’un certain débat entre spécialistes sur la fonction des soviets. G. Barabašev, un des principaux spécialistes soviétiques et « avocat » des soviets, insiste sur leur « rôle décisif » en matière de gestion urbaine locale. Tout en mentionnant l’importance à ses côtés des organisations sociales, syndicats et autres structures participatives impliquant la population, il défend une vision qui place les soviets au centre du gouvernement local (Barabašev, 1983, p.14). Ainsi l’auteur récuse une étude réalisée par d’autres chercheurs soviétiques à Leningrad, qui considérait un système de gouvernement local incluant les soviets mais aussi les structures du Parti, les organisations sociales et les entreprises. Le soviet doit selon lui être le « patron de la ville » en terme de responsabilité finale de sa gestion, de son développement, des prises de décision et de leur application ; les organes locaux du Parti ne jouant qu’un rôle d’encadrement idéologique sans remplir de fonction exécutive ni de gestion ; les entreprises doivent elles aussi être soumises à la tutelle du soviet. Or, considère cet auteur, on rencontre « encore » trop de situations où l’intérêt corporatiste ou catégoriel de telle ou telle entreprise ou branche ministérielle prend le pas sur les décisions des soviets. Il répond aussi implicitement à la vision occidentale du gouvernement local à la fin de la période soviétique, en semblant rejeter les analyses mettant en avant la gestion « polycentrique » -pluralité des centres décisionnels- des villes.

Derrière la critique des analyses occidentales, cet auteur pointe bien sûr la critique des éléments concrets qui ont pu les motiver, c’est à dire la trop grande emprise du Parti sur les décisions. Pratique courante de cette période, la dénégation ou le rejet des analyses occidentales du système soviétique étaient la plupart du temps une manière pour les chercheurs indépendants de faire passer leurs propres critiques des défauts du système en s’abritant derrière les analyses « bourgeoises ». Ce débat feutré, limité aux



spécialistes et experts, témoigne au moins de la prise de conscience du fait que la complexification croissante des fonctions du gouvernement local rend une réforme ou au moins des ajustements nécessaires. D'ailleurs, la prise en compte, même pour la critiquer, de la littérature occidentale, est aussi une manière d'indiquer que les débats qui l'animent en matière de modernisation, décentralisation, lieux de pouvoir,... sont connus. Plus explicitement, G. Barabašev poursuit en défendant l'idée d'un principe de subsidiarité, n'hésitant pas à critiquer ouvertement les abus de pouvoirs des échelons supérieurs (oblast, territoire...) sur des décisions qui devraient relever de la seule décision des soviets de villes ou de districts. (*ibid*, p.25).

On peut tenter de mesurer le caractère démocratique des soviets à la fois à l'aune des principes affirmés par le système -les soviets sont la base et la colonne vertébrale de la représentation et de la participation, et faire l'examen critique de ces mêmes principes. Le système confère officiellement aux soviets le caractère d'organe étatique, remplissant une fonction administrative et d'institution populaire, avec un rôle de participation (Barabašev, 1974). Cette double identité est au cœur de toutes les ambiguïtés dans l'interprétation du rôle des soviets, qu'il s'agisse de la période soviétique ou comme on le verra, des périodes ultérieures, perestroïka puis Russie des années 1990, qui donneront des versions bien différentes de la substance de cette institution. Certains indicateurs témoignent à la fin de la période soviétique, d'un degré élevé de participation, cette participation étant d'ailleurs souvent fortement incitée d'en haut, en vertu du principe suivant lequel les citoyens non seulement *peuvent*, mais *doivent* participer aux affaires publiques, préfiguration d'un avenir dans lequel les fonctions publiques seraient susceptibles d'être occupées par tous, à tour de rôle, (Sakwa, 1998, 139). Cette injonction à participer, qui se retrouvera dans le discours en vogue à l'époque Gorbatchev, témoigne des contradictions d'une situation où ressort la prégnance de l'État alors qu'il affiche les principes de sa future disparition.

En reprenant la distinction de J. Habermas qui, à propos des institutions de participation, insiste sur le contenu pratique qui leur confère un caractère démocratique, et les distingue des institutions administratives à contenu technique<sup>63</sup>, M. Urban souligne le caractère essentiellement technique du rôle joué par les soviets. Institution

---

<sup>63</sup> Il oppose les décisions à caractère technique, qui sont du ressort de l'administration, et celles de contenu « pratique », concernant les citoyens avec des conséquences concrètes sur leur environnement ou leur mode de vie. Ce sont ces dernières qui relèvent du débat public et de la décision démocratique.

administrative plus que participative, elle ne peut être considérée comme démocratique. Et même si plusieurs millions de citoyens soviétiques sont, à travers les soviets, informés des affaires publiques locales, voire impliqués dans leur gestion, cet indicateur quantitatif ne peut témoigner à lui seul de la réalité de cette participation. Les membres des soviets reçoivent beaucoup d'informations en provenance des comités exécutifs ou d'autres instances gestionnaires, mais celles-ci, assez superficielles, à caractère essentiellement statistiques ou techniques, sont peu utilisables comme aide à la décision, outil de discussion ou positionnement critique. En revanche, les soviets remplissent une fonction importante dans deux autres aspects : d'une part, ils font remonter vers les gestionnaires un certain nombre d'informations et de demandes émanant de la population, d'autre part, ils se doivent d'être au service du gouvernement ou des instances exécutives locales pour expliquer à la population ce qui peut et ne peut pas être fait (Urban, 1982a).

## **II.2. Une variante soviétique de « participation politique »**

Au delà et à côté des soviets, il ne faut pas oublier les formes impulsées par le système pour assurer de la part des citoyens une certaine forme de participation politique. Limitées et ambiguës, ces structures et ces pratiques attestent aussi ce « pluralisme fonctionnel », autant de mobilisations qui vont prendre une nouvelle dimension à la fin des années 80, lorsque, « en haut », le pouvoir enjoindra en quelque sorte à la société de prendre en main la réforme du système. En plus des nombreuses organisations sociales et autres instances institutionnalisées de participation mobilisée - syndicats, Komsomols, tribunaux des camarades, *droujiny*<sup>64</sup> -, des pratiques informelles existent, qu'elles soient individuelles -lettres aux journaux, plaintes adressées aux soviets ou au Parti- ou collectives, avec les multiples clubs, associations sportives et autres rassemblements d'amateurs.

Ces organisations sociales n'ont pas qu'une fonction de participation mais répondent aussi à un objectif de « délestage », de transmission à la population, via ces échelons infra-institutionnels, d'une partie des tâches du gouvernement local qui se traduit

---

<sup>64</sup> Certaines, comme les *droujiny* ou les tribunaux des camarades, se développent après 1959 et des chiffres donnent pour la RSFSR près de 10 millions de membres pour près de un million d'organisations sociales. cf. *infra* chap. IV.

notamment par des économies budgétaires conséquentes. C'est donc aussi sous cet angle que l'on peut examiner la portée et les limites de leur développement : on peut ainsi constater dans les années 1960 une réduction de l'appareil administratif dans les institutions locales par transfert vers des organisations en charge de fonctions de contrôle social : *droujiny*, auxiliaires de police, *obchtchestvennyye inspektor*, inspecteurs sociaux, à mi-chemin entre travailleurs sociaux et éducateurs de prévention. Ces fonctions sont de plus en plus souvent assurées par des bénévoles sous la responsabilité d'un salarié<sup>65</sup>. Elles sont de plus soumises assez directement à la tutelle des comités exécutifs des administrations locales, ce qui ne favorise pas leur développement autonome. Enfin, beaucoup d'entre elles sont étroitement contrôlées par le Parti.

S'agissant de l'Union soviétique, le terme même de participation politique semble peu adéquat puisque ce sont classiquement les termes de mobilisation et de contrôle qui sont utilisés pour décrire la société soviétique, au même titre que son économie, elle aussi « mobilisée » (Sapir, 1990)<sup>66</sup>. Pourtant, il n'est pas inutile de se pencher sur les modes de participation locale qu'avait mis en place le système soviétique, de quelles motivations ils procédaient et comment ils agissaient. On évoquera ici la participation politique en milieu urbain, en référence à une littérature anglo-saxonne particulièrement riche pour l'analyse des années 60 et 70 (Butler, 1980 ; Friedgut, 1980 ; Frolic, 1972 ; Hahn, 1988 ; Hough, 1976 ; Taubman, 1973).

Le processus d'urbanisation soviétique a été caractérisé par sa rapidité<sup>67</sup>, son caractère centralisé et planifié. L'État, sous le contrôle du Parti, jouant un rôle central d'allocateur des priorités et des ressources (travail, logements, loisirs etc.) le développement urbain n'était qu'une conséquence ou un accompagnement de la planification et du développement industriels. Pourtant, le foisonnement utopique du début des années 1920 met en débat le concept même de ville<sup>68</sup>, les idées principales étant d'abolir la distance entre monde ouvrier et monde paysan et de multiplier les espaces collectifs.

---

<sup>65</sup> Une étude montre la réduction drastique des fonctions salariées dans certains secteurs relevant des attributions du pouvoir local et cite des officiels soviétiques qui considèrent que la seule différence dans le travail effectué par les bénévoles est qu'ils ne sont pas payés et font ce travail sur leur temps libre (Churchward, 1966, p. 441).

<sup>66</sup> Contrôle, mobilisation étant les critères le plus souvent retenus pour décrire une société totalitaire. Pour l'URSS, le terme de « société mobilisée » est utilisé dès la révolution de 1917. cf. Werth, (1995)

<sup>67</sup> En 1917, seulement un sixième de la population était urbaine, elle atteignait les deux tiers en 1980.

<sup>68</sup> Citons les idées sur la "ville linéaire" ou les "cités-jardins".

Assez vite cependant, le problème redevient, comme il l'avait été dans la Russie de la fin de l'époque tsariste, un problème d'administration, de prise de décision et de pouvoir. Aussi les débats vont-ils porter sur le degré d'autonomie des échelons locaux du pouvoir et de leurs élus. La réforme principale qui modifie l'élection et élargit les compétences des soviets locaux date de 1925 ; d'autres réformes, en 1965 et 1973, tenteront d'encourager les initiatives « d'en bas ».

Plus que d'autonomie, sans doute faut-il parler pour cette période de capacité d'initiative (Frolic, 1972, p. 44) la décision finale étant toujours contrôlée par des échelons administratifs supérieurs et par les structures du Parti qui conservent un rôle central. Plus qu'une volonté politique de favoriser les initiatives d'en bas, la complexité croissante de la gestion municipale (développement des services et de la consommation, procédures budgétaires...) et la difficulté pour les organes centraux de faire face à tous les besoins (le problème du logement par exemple) sont des éléments qui expliquent cette relative démocratisation, qui s'accompagne d'une professionnalisation croissante à l'intérieur du Parti comme dans les administrations municipales.

Si l'on considère le gouvernement local comme un processus politique (Taubman, 1973, p.3)<sup>69</sup>, autant que comme une administration, on peut s'interroger sur le caractère politique des initiatives de participation à la base. L'existence d'espaces de conflits, de tensions et de médiations, le jeu de différents acteurs, une capacité à arbitrer entre des intérêts divergents supposent l'existence d'une certaine différenciation dans la société. Dans le cas de l'Union soviétique, ces processus semblent correspondre plus à une différenciation des acteurs qu'à une différenciation des fonctions.

La période khrouchtchévienne a tenté de contourner la bureaucratie en encourageant au maximum la participation populaire et volontaire dans un grand nombre d'organisations sociales et politiques, anciennes (les soviets locaux) ou nouvelles (Union des organisations sportives, *droujiny*, sorte de milice volontaire à fonction d'ilotage dans les quartiers et de contrôle général du « comportement social »), qui doivent être la base concrète de « l'État du peuple tout entier ». La période brejnévienne est le plus souvent considérée comme une régression bureaucratique et étatiste, décrite ensuite

---

<sup>69</sup> A contre courant de la vision généralement non politique du gouvernement local soviétique, il s'attache aux relations et aux conflits entre les différents acteurs du pouvoir local, notamment à ceux qui opposent les nouvelles générations de technocrates aux cadres politiques.

essentiellement sous le vocable de « stagnation ». Mais en terme de participation politique et notamment pour ce qui est de l'impact réel sur les décisions prises, le bilan de la période brejnévienne semble beaucoup plus nuancé qu'une opposition trop contrastée avec la période précédente ne pourrait le faire penser (Hough, 1976, pp. 5-6).

Le préambule de la Constitution de 1977 mentionne directement, aux côtés des droits et libertés des citoyens soviétiques, « obligations et responsabilités dans la société ». Si les Soviétiques exercent dans une grande partie des cas leur « citoyenneté » à l'intérieur des cadres formels de la participation politique, y-compris à une échelle très micro-locale (« brigades » de planteurs d'arbres, comité de cage d'escalier,...), on relève au début des années 1970 la formation de groupes de citoyens autour d'une question précise, qui sont capables d'alerter sur un problème écologique, d'empêcher la destruction d'une église ou d'obtenir des transports supplémentaires pour des quartiers nouvellement construits (Frolic, 1972, p.51). Même si elles sont peu appréciées des autorités, ces initiatives existent, peuvent se révéler efficaces puisque porteuses d'un résultat concret. Elles sont le signe qu'il existe d'autres formes de participation que les modalités traditionnelles que sont les lettres de doléances aux journaux ou les réunions des électeurs avec leurs députés, sous le contrôle des cadres du Parti<sup>70</sup>.

Concernant la vie des quartiers proprement dite, la période précédant la perestroïka a vu se développer un certain nombre d'initiatives et de structures de participation de base à l'autonomie contrôlée. Ainsi une multitude de communautés et conseils de base, guidés par le soviet local, ont vocation à faire la jonction du « bas » vers le « haut », le travail des soviets étant de faire le chemin inverse, de l'administration vers la communauté (Friedgut, 1979, pp.236-237). Il s'agit notamment des *obchtchestvennye samodeïatelnye organizatsii*<sup>71</sup>, structures d'auto-organisation de voisinage, dont l'action relève de trois catégories principales : le contrôle des comportements déviants, avec notamment les *droujini* ; la mobilisation et l'orientation des individus autour des politiques et des projets du régime, avec les conseils d'immeuble ou de quartier ; des structures plus techniques et opérationnelles qui fournissent des services, notamment pour l'entretien des logements. Mais les questions traitées peuvent aussi concerner l'entretien des

---

<sup>70</sup> cf. les travaux d'Oleg YANITSKY (1990, 1993) qui évoquent le rôle et le poids des organisations écologistes dans les revendications urbaines.

<sup>71</sup> Officiellement, plus de 965 000 organisations de ce type, regroupant près de 10 millions de membres étaient recensées en URSS en 1965.

abords, la mobilisation pour les *soubbotniki*<sup>72</sup>, l'organisation de la culture et les loisirs, l'éducation à l'hygiène etc. C'est essentiellement cette dernière fonction de travaux et services que l'on retrouvera dans les initiatives observées récemment, mais la première dimension est aussi présente avec le souci de l'ordre public, ainsi que la seconde dans la volonté d'ancrer la structure sur un territoire bien délimité, à l'instar des anciens conseils d'immeubles ou de quartier. A la fin de la période soviétique, on compte ainsi 30 millions d'*aktivisty* ou *obshtchestvenniki*<sup>73</sup> pour un ensemble de fonctions - tribunaux de camarades, *druzhiny*, comités de gestion des cours, des quartiers etc. - associées aux soviets, qui comptent quant à eux deux millions et demi de membres.

Ces organisations sont placées en tension entre une position d'auxiliaire de la bureaucratie, lui fournissant une nécessaire réserve de main d'œuvre, et celle de représentation des citoyens (Friedgut, 1979, p.243). Les initiatives sont politiquement encadrées, avec une fonction de contrôle et de mobilisation de la communauté locale, qui en fait plus un relais d'une politique décidée et menée plus haut qu'une véritable participation politique, impliquant une capacité d'autonomie des acteurs dans la formulation de leurs demandes comme dans le choix des modes d'action. Une fonction permet pourtant d'introduire une possibilité, indirecte, d'autonomie : la possibilité, voire l'incitation à émettre des critiques envers le travail des autorités.

Ceci s'applique particulièrement bien à la délicate question du logement et des services qui lui sont liés<sup>74</sup>. La mauvaise réputation des organismes directement contrôlés par l'État chargés de l'entretien et de la réparation des immeubles et appartements est universellement répandue à travers le pays et les comités de volontaires sont chargés de faire le lien avec les habitants, souvent de faire directement les travaux nécessaires. Le comité de volontaires devient automatiquement un canal pour exprimer les critiques ou des revendications. Même si l'expression de ces critiques prend souvent une forme très ritualisée et finalement très conforme, ce mécanisme a pu contribuer à rendre possible, dans un contexte politique général en mouvement, des expressions plus autonomes que des changements structurels pourront faire évoluer vers une plus large autonomie.

---

<sup>72</sup> Samedi de travail "volontaire" dans un quartier ou dans une entreprise, pour entretenir et remettre en état, particulièrement après l'hiver.

<sup>73</sup> Citoyens actifs.

<sup>74</sup> Frolic (1972, p. 48), mentionne la récurrence de la question du logement dans les questions traitées et les décisions prises par les instances locales du Parti dès les années 70.

L'un des objectifs poursuivis par le système avec la diversité de ces lieux de participations était de créer des pôles d'identifications multiples et de parvenir à un engagement collectif des communautés locales au service du système, éliminant de cette manière « l'esprit de clocher » persistant dans une société récemment urbanisée, frein à la mobilisation. En même temps, la pluralité de cette offre de participation est une potentialité de pluralisme et de conflictualité. Cette définition résume les objectifs du système : « En organisant la participation publique jusqu'à la base, le gouvernement soviétique tente de mettre en place une série d'écrans qui transformeront toutes les demandes articulées au niveau local en éléments positifs de soutien au fonctionnement du système. Donc, bien que ces organisations de base soient en-dehors de la structure étatique, elles sont essentiellement une extension des capacités de l'État » (Friedgut, 1979, p. 288).

En même temps que remède technique ou palliatif aux problèmes de la bureaucratie et aux blocages fonctionnels du système, ces pratiques constituent aussi en quelque sorte des substituts aux modes de participation relevés dans des systèmes démocratiques pluralistes. L'on peut ainsi considérer que, contrairement à ce qui a souvent été dit, la société soviétique n'était pas sur-mobilisée et sous institutionnalisée mais plutôt sur institutionnalisée par de multiples agences de contrôle tandis qu'elle était faiblement institutionnalisée sur le plan des institutions politiques et du développement de la société civile (Almond, 1995). Si ces pratiques témoignent donc de possibilités d'action limitées à l'intérieur du système, elles attestent aussi la place occupée par les organisations politiques et sociales locales : en charge de relayer les stratégies de mobilisation décidées en haut, elles sont aussi les mieux placées pour prendre la mesure des attentes, pour identifier des *demandes sociales* qui ne disposent pas d'espace public pour s'exprimer, et pour proposer en retour des mobilisations qui puissent les canaliser sans mettre en danger l'ensemble du système. Aboutissement logique de cette position particulière, de nombreux militants et responsables des organisations locales du Parti ou des administrations vont jouer un rôle important dans l'effervescence participative de la *péréstroïka*, en laissant se développer les mouvements informels, en engageant le dialogue avec eux, voire en y participant directement après avoir quitté le Parti.

On peut aussi, en reprenant l'hypothèse de la société mobilisée, insister sur les aspects de *contrôle* politique et social dont témoignent ces pratiques, à l'opposé de la

participation démocratique. Plus la participation est contrainte et plus les citoyens sont en réalité désengagés. Cette participation est motivée soit par l'envie d'afficher un conformisme de façade, soit par la recherche de bénéfices personnels. En effet, un engagement dans ces structures de participation peut faciliter l'accès à des biens ou avantages divers<sup>75</sup>, et surtout permettre une proximité avec les détenteurs de pouvoir et de ressources qui facilite les contacts, la constitution d'un réseau de relations, et la possibilité de recours individuel à des personnes ressources pour demander des services, ainsi que le montrent les études consacrées au *blat*<sup>76</sup> pendant la période soviétique (Ledeneva, 1996). Il s'agit ici, moins que de participation, d'engagement individuel dans une relation interpersonnelle avec les détenteurs du pouvoir, dont témoignent en effet l'importance des contacts établis à l'initiative des citoyens avec les responsables politiques et administratifs locaux.

D'autres considèrent que cette approche trop limitée ne rend pas compte de l'existence d'une vraie diversité dans les choix de participation des citoyens soviétiques et dans leurs motivations (Bahry, 1990, 823). On pourrait sans doute établir une distinction entre une participation très formelle, du vote, opération de conformité aux normes, jusqu'aux travaux d'intérêt général (*obšestvennâ rabota*) souvent effectués sur le lieu de travail<sup>77</sup>, et un engagement plus choisi lorsqu'il est question par exemple de groupes de voisinage travaillant à l'amélioration du cadre de vie, qui permettent l'expression d'une certaine autonomie. Les différents cadres de la participation n'offrent pas les mêmes possibilités de gratification et ne demandent pas le même investissement ou les mêmes contraintes, de temps et d'énergie.

Loin d'un véritable contrôle populaire ou démocratique sur les dirigeants, mais pas limitées non plus au seul exercice d'une contrainte sociale de haut en bas, ces pratiques remplissaient aussi une fonction de *réassurance d'un minimum de consensus global* dans la société.

---

<sup>75</sup> Cf. chap. III pour la participation aux patrouilles volontaires, les *droujiny*, qui donnaient droit à des jours de congé supplémentaires. Des enquêtes réalisées aux États-Unis auprès d'immigrants soviétiques ont alimenté cette thèse (Friedgut 1979, Unger, 1981, Di Francesco & Gitelman 1984).

<sup>76</sup> A la fois piston, obtention de faveurs, corruption...

<sup>77</sup> La plupart des enquêtes soviétiques à partir des années 1960 font état d'un taux de participation des citoyens soviétiques aux travaux d'intérêt général supposés obligatoires qui ne dépasse guère les 60% (Bahry, 1990, 824).



Ces formes de participation vont retrouver une certaine place dans la vie politique locale au cours des années 1990, notamment sous l'impulsion de personnalités à la recherche de légitimité électorale au sein des assemblées municipales et régionales. Nous évoquerons en détail certaines d'entre elles que nous avons observées plus loin dans ce travail (cf. *infra* chap. IV), le recours à des formes en partie héritées du système soviétique mais adaptées à un nouveau contexte politique et utilisées par des acteurs de la génération nouvelle nous ont paru particulièrement éclairantes d'un processus d'hybridation du nouveau et de l'ancien système politique.

### **II.3. La prééminence du Parti**

---

En octobre 1917, les organisations régionales emboîtent rapidement le pas aux militants bolcheviks de Petrograd pour renverser les centres du pouvoir en province et y installer, parallèlement aux soviets, une nouvelle organisation du pouvoir comprenant essentiellement des membres du Parti. Si le rôle dirigeant du Parti dans le processus révolutionnaire, une fonction idéologique qui ne peut être partagée, était affirmé dans les principes fondateurs par Lénine bien avant 1917, c'est dans la mise en place du régime, par ses pratiques institutionnelles, que s'affirme sa prééminence. La Guerre civile va précipiter une évolution qui fait du Parti, organisation de plus en plus hiérarchisée et centralisée, l'élément central de la construction étatique. Facteur majeur de cette évolution, la transformation progressive du Parti d'une avant garde révolutionnaire, détentrice en pratique du pouvoir d'établir la « dictature du prolétariat », en une organisation permanente, professionnelle et bureaucratique de cadres<sup>78</sup>.

#### **II.3.1. Du Parti révolutionnaire à la bureaucratie....**

Réparties sur une douzaine de provinces recoupant à peu près le découpage administratif des *gubernia*, les structures de base, locales et régionales, du Parti disposaient avant 1917 et dans la période qui suit d'une assez grande autonomie d'organisation et d'action, notamment en ce qui concerne le choix de leurs dirigeants.

---

<sup>78</sup> dont la prééminence sera explicitement affirmée par la formule de Staline « les cadres décident de tout » (*kadry rešaiūt vsě*).

Elles se fondent peu à peu dans le nouvel État en construction, cette transformation passant d'abord comme on l'a vu par la prise de contrôle des soviets par le Parti.

Non seulement la hiérarchie du Parti double et contrôle les autres structures de pouvoir, qu'il s'agisse des administrations locales, des entreprises, de l'armée etc... mais on constate un double mouvement qui aboutit à une fusion du Parti et des structures administratives : les cadres politiques initiaux du Parti sont peu à peu incorporés à la machine administrative tandis que disparaissent les éléments de culture politique autonome propre à la période pré-révolutionnaire (Rigby, 1990). En octobre 1919, soit deux ans après la révolution, 60% des membres du Parti étaient dans les structures du pouvoir, tandis que 11% d'entre eux travaillaient dans les usines ; d'autre part, c'est du Parti que viennent la plupart des dirigeants des structures politiques, économiques et administratives.

Qu'il s'agisse du pouvoir administratif ou d'organisations économiques ou commerciales, la grande majorité des membres du Parti détient donc très rapidement des postes de responsabilité. On constate alors une importante rotation des membres du Parti<sup>79</sup>, un rajeunissement et un élargissement de son recrutement, qui apparaît de plus en plus motivé par opportunisme voire par nécessité de survie : seuls les cadres du Parti font carrière dans l'administration ; l'appartenance au Parti est la condition essentielle de l'accès aux biens et services dans les conditions de pénurie des premières années du régime soviétique.

A la fin des années 1930, on constate un renforcement des batailles politiques à la fois contre les « ouvriers et les paysans » et, à l'intérieur du Parti, entre le Centre et ses représentants régionaux et locaux. Les pressions sont répercutées d'échelon en échelon, la capacité de dissuasion par la détention du monopole de la répression et la cohésion interne du Parti sont les instruments de l'exercice de l'autorité. Ce sont aussi les possibilités de promotion pour de nouvelles couches sociales nées avec la Révolution, que M. Fainsod appelle la « nouvelle classe de bénéficiaires » (Fainsod, 1967, p. 469). Le choix de carrière dans l'administration ou le Parti passe par la rupture des individus avec leurs anciennes attaches familiales ou villageoises, facilitée par l'éloignement pendant le service militaire, l'envoi à l'usine, et le processus général d'urbanisation.

---

<sup>79</sup> en 1919, 1/3 des membres des *Gubkoms* (comité du Parti des provinces ou *Guberniya*) et 1/6 des membres de *Ukoms* (comité du Parti des districts ou *Uezd*) étaient dans le Parti avant février 1917

Petit à petit, le Parti devient lui-même une structure aux mains de ses cadres permanents qui dirigent, contrôlent et coordonnent, à tous les échelons du pays, l'activité des multiples bureaucraties spécialisées, notamment des bureaucraties administratives et économiques. La composition d'un bureau régional renseigne ainsi sur la détention de l'autorité et l'exercice du pouvoir, ainsi que sur les relations entre les institutions du Parti et les pouvoirs administratifs locaux ou régionaux. On y trouvait à la fois les principaux hommes-clés de la hiérarchie administrative et politique et les permanents du Parti, ainsi que des personnalités représentant des organisations sociales ou des professions particulières (syndicats...). Derrière l'égalité de façade entre tous les membres du bureau, une hiérarchie précise plaçait au premier rang le Premier secrétaire et ses adjoints directs, les plus au fait de l'ensemble des problèmes de la région. Le Premier et le Second secrétaire étaient désignés nommément, les autres selon la fonction occupée et leurs compétences (industrie, agriculture...).

Dans son ouvrage classique sur la région de Smolensk, M. Fainsod a examiné à partir d'un travail d'archives sur les années 1920 et 1930 le rôle et le fonctionnement des différentes instances du pouvoir dans une configuration locale. L'auteur, qui a pris l'histoire d'une région comme une partie de l'histoire générale pour comprendre la « nature profonde de la vie soviétique » (Fainsod, 1967, p. 28), fait le constat pour la région de Smolensk d'une autorité fragmentaire et dispersée au départ, et surtout du peu de correspondance entre l'évolution locale, marquée avant tout par les difficultés matérielles et les problèmes logistiques, et la construction du système central, marqué par une situation encore révolutionnaire. Les archives éclairent sur la période des années 1930 essentiellement, lorsque « l'administration locale et la population étaient également prises dans le même réseau de suspicion et d'insécurité » (*ibid*, p. 29) en laissant voir les demandes et frustrations accumulées pendant l'époque stalinienne. Les tentatives de réformes administratives et économiques qui viennent avec Khrouchtchev en constituent, selon l'auteur, en partie une réponse. Alors qu'à partir de son travail d'archives, il parle d'autonomie des acteurs locaux, d'un « totalitarisme inefficace », M. Fainsod reste proche dans ses conclusions générales de l'école « totalitariste » et d'une approche « stalino-centrée » du régime stalinien<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> C'est à partir des mêmes archives que l'école dite « révisionniste » avec notamment Arch Getty et Gabor Rittersporn montre à l'opposé l'importance des marges de manœuvres locales, la part

M. Fainsod montre comment le Parti, en grande faiblesse numérique au départ, se renforce peu à peu en contrôlant toutes les instances<sup>81</sup>, au moyen notamment d'une imbrication très forte du sommet jusqu'à la base entre le Parti et les instances administratives.

Le renouvellement de l'historiographie de la période stalinienne a permis de mettre en évidence un élément fondamental : à l'opposé de la vision d'une construction exclusive par en haut d'un système totalitaire, ces analyses montrent à quel point l'histoire de la formation du système a été le fruit de conflits et de tensions entre deux logiques d'organisation et de pouvoir. La logique bureaucratique d'un « système administratif de commandement » dont les rouages se complexifient avec la multiplication des administrations spécialisées, et dont les cadres tentent de préserver leur autonomie et leurs compétences au sein de l'État, fait face à la logique de plus en plus répressive et policière de Staline et de son entourage proche, ou « clan » stalinien (Werth 1999a). L'exemple de l'administration statistique fournit une très éclairante illustration des conflits et des tensions qui parcourent les appareils administratifs (Blum, Mespoulet, 2003). De même, les administrations locales et régionales tentent de préserver une marge de manœuvre et de résister aux injonctions contradictoires et irrationnelles du centre. (Werth, 1999a, p.50).

---

d'improvisation dans la politique de répression et l'incertitude qui régnait dans tous les processus de décisions. (Werth, 1999, 46).

<sup>81</sup> Jusqu'en 1920, plusieurs autorités de fait coexistent et le Parti est confronté à une pénurie de cadres, d'où les difficultés à installer une direction d'autant plus que grèves et agitations ouvrières et paysannes se multiplient en raison des impayés. La composition du Parti reflète la dominante rurale de la région, avec de nombreux cadres issus du milieu paysan, cibles privilégiées de cette vague de purges, notamment parce qu'ils auraient "couvert" la persistance d'activités agricoles individuelles parmi les ouvriers. En 1921, les premières purges déciment les rangs du Parti. En 1929-1930, ce sont les cadres régionaux qui sont victimes des purges liées à l'élimination de l'opposition de droite. La pénurie de cadres est d'ailleurs récurrente tout au long des années 20 et la proximité avec la capitale aggrave encore la situation, Moscou attirant tous les professionnels qualifiés. Le « scandale de Smolensk » qui éclate en 1928 éclaire les relations entre l'organisation régionale du Parti et les autorités centrales : accusée de corruption et de débauche, c'est toute la tête du Parti à Smolensk qui est sanctionnée après l'enquête d'une commission venue de Moscou. D'après les archives, la découverte du scandale provoque un vif soulagement dans la population, mais de courte durée car la nouvelle direction, mise en place par Moscou, est rapidement en butte à la contestation, chez les ouvriers comme chez les paysans. Menaces de grève et discours parfois virulents contre « les communistes » sont parfois soutenus par les cellules à l'intérieur des usines. De 1933 à 1937, des purges permanentes secouent la région et marquent le déclin puis la fin du règne de Roumiantsev qui avait dominé la région ouest après l'épuration de 1928. On observe à cette occasion sur la région de Smolensk ce que l'on pourra observer ailleurs : un enchaînement de contrôles et de vérifications des contrôles, de procès, d'autocritiques et de sanctions, au gré des commissions et des envoyés spéciaux de Moscou qui renouvellent en permanence les cadres du Parti en s'appuyant notamment sur les Komsomols pour faire accéder des plus jeunes au pouvoir.

Sur un plan plus général, le renouvellement de l'histoire sociale permet de comprendre les formes d'autonomie et de résistance du social pendant la période stalinienne, même si la résistance telle qu'elle apparaît mesurée par les appareils répressifs de l'État ne doit pas être surestimée : plus celui-ci veut dominer et contrôler, plus il désigne et réprime de 'résistances'. (Werth, 1999b, p. 150). Gradation ou plutôt différents cercles qui vont du 'désaccord', perceptible dans d'assez larges couches de la population mais peu exprimé, à la 'résistance' proprement dite –action organisée ayant pour but l'affaiblissement du régime- en passant par diverses formes 'd'opposition' –pratiques culturelles notamment-, plus ou moins organisées ou spontanées (*stikhinnye*) d'une société, notamment dans sa composante rurale, fortement rétive, si ce n'est rebelle, aux transformations des premières décennies du régime. Mais au quotidien et en adoptant une définition plus large, la résistance passe aussi par de multiples pratiques de « débrouille », de contournement etc... Indispensables à la survie au sens premier du terme pendant la période stalinienne, elles le sont restées tout autant pour fournir biens et services déficitaires à la population jusqu'à la fin de l'URSS et ont continué d'informer nombre de pratiques sociales dans la période post-soviétique.

Pour R. Suny, au cours de la période révolutionnaire proprement dite, les bolcheviks, s'ils ont eu les moyens coercitifs de renverser le pouvoir, n'avaient pas de mandat populaire pour gouverner l'ensemble du pays. Parti minoritaire, ils avaient dû justifier la prise du pouvoir par une nécessité historique et une urgence politique –écroulement du régime, guerre (Suny, 1995, p. 27). Mais la véritable révolution se situe dans la construction, en deux décennies, d'un pouvoir reposant sur un système politique et administratif complexe et sur une certaine légitimité populaire, dont témoignent les nombreux soutiens à la politique de terreur, à l'intérieur comme à l'extérieur du Parti. « La domestication des institutions politiques et sociales (soviets, syndicats...) ou leur anéantissement (comités de quartier, comités d'usines etc...) ont stérilisé les rapports entre l'État et la société. A ceci près que l'incorporation dans l'État-parti d'un appareil populaire, et plébéien, venu d'en bas, a fondé un nouveau type de bureaucratie. » (Ferro, 1999, p. 28). La légitimation du régime passe en effet pendant cette période à la fois par la promotion sociale rapide de certaines couches de la population, la réussite de l'industrialisation, mais aussi par la désignation d'un ennemi collectif : les paysans notamment, mais aussi par exemple les spécialistes de l'industrie, accusés de ralentir l'industrialisation. Les années de constitution du « clan Staline », qui passe par

l'élimination des oppositions « de gauche » puis « de droite », semblent aussi avoir préparé la mise en place de la grande période de terreur qui s'ouvre avec l'assassinat de Kirov en janvier 1934.

Si l'on parle de plus en plus souvent, pour cette période, de *bureaucratie*, de *légitimité bureaucratique*, la relation entre le phénomène bureaucratique et le stalinisme est aussi perçue comme ambivalente (Lewin, 1997). Historiquement, on peut considérer deux moments clés : la prise de conscience par les nouveaux dirigeants du poids de l'appareil d'État lorsqu'ils constatent l'obstruction des anciens cadres administratifs après octobre 1917 ; puis le recours à une collaboration avec ces anciens cadres au nom de l'efficacité, tout en faisant de la formation de nouveaux cadres formés idéologiquement et à l'origine sociale « sûre » une priorité du système.

Ainsi, Staline va *construire* une bureaucratie, notamment via l'organisation de travail, le recrutement, les cadences, la simplification etc., qui sont autant de moyens de lutter contre l'autonomie, la flexibilité, le caractère non rationnel que produirait « spontanément » le travail des administrations. Il va également adopter une politique préférentielle en matière d'avantages et de salaires à l'égard des employés administratifs, qui renverse la préférence accordée aux ouvriers dans les premières années du régime. Les 'cols blancs' passent de 5% à 15% de la population active entre 1928 et 1939, période pourtant de très forte industrialisation (*ibid.*, p.63). En même temps, Staline est très attentif au risque d'une prise du pouvoir progressive par la bureaucratie à l'intérieur du nouveau système. La politique de terreur et de répression des cadres était une arme contre la bureaucratie et de ce point de vue, on peut constater une certaine « réussite » de Staline : l'exercice du pouvoir n'était pas le fait des couches administratives supérieures...

Pour le dire autrement, Staline n'était pas lui même une créature de la bureaucratie mais l'a construite et utilisée autant qu'il le pouvait, tout en l'empêchant, notamment par une politique de répression imprévisible et sans rapport avec les performances obtenues, d'être efficace, puisqu'il redoutait par dessus tout qu'une trop grande efficacité ne le menace<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> Quant au *culte de Staline*, M. Lewin le considère comme une « police d'assurance fantasmatique » (Lewin, 1999, p. 103). Le mythe de Staline était nécessaire au pouvoir de Staline mais pas au système lui-même. En témoigne son remplacement rapide après la mort de Staline par le mythe de la « direction

Cette contradiction ou « impossibilité » intrinsèque du stalinisme reposerait sur la contradiction ou l'incompatibilité constatée entre le despotisme et la bureaucratie (Lewin, 1997, p. 71). Si toutes les grandes bureaucraties deviennent des formations sociales à part entières, le cas soviétique va plus loin au sens où le phénomène bureaucratique en vient à se confondre avec le politique lui-même (*ibid.*, p. 66), inversant ou tout au moins distordant fortement la logique wébérienne d'une *différenciation fonctionnelle*, processus à l'origine de la bureaucratie rationnelle de l'État moderne. La période post stalinienne illustre ce phénomène, avec une bureaucratie triomphante donnant naissance, plutôt qu'au totalitarisme, à un « absolutisme bureaucratique » (*ibid.*, p. 73)<sup>83</sup>, dont l'épuisement provoqué, entre autres, par l'absence de leadership politique et la corruption, aboutira à la perestroïka. Les chapitres qui suivent pourront illustrer à quel point cette question des conditions et des possibilités d'une différenciation fonctionnelle a été centrale dans l'approche des questions de pouvoir local et régional dans la période post-soviétique.

### **II.3.2. Le Parti entre *contrôle, mobilisation et coordination***

#### ***II.3.2.1. Les aléas du « centralisme démocratique »***

Rapidement, entre la fin de 1917 et le début de l'année 1919, on assiste à un processus de subordination progressive des instances locales du Parti aux instances supérieures, donc, *in fine*, au Comité central. Les compétences des organisations de base sont limitées aux « questions d'importance locale », tandis que s'exerce un contrôle étroit de la police politique et des conseils militaires, en ligne directe avec la direction de Moscou. Avec l'institutionnalisation du Parti, ses structures sont déclinées suivant une double ligne instances représentatives / instances exécutives, les organisations locales transposant presque trait pour trait les structures et le mode de fonctionnement au niveau central. Instances proclamées comme les plus importantes en tant que source de légitimité, les Congrès ou les Conférences, réunies tous les deux ou quatre ans pour élire les comités (à l'image du comité central de l'URSS), constituaient le bas de la pyramide. En leur sein, c'est le bureau, élu par les membres du comité, qui détenait et

---

collective ». Le culte apparaît alors plus comme une rationalisation rétrospective qui explique sa longue résistance, à l'intérieur comme à l'extérieur.

<sup>83</sup> Ce qui n'exclut nullement les marges de manœuvres locales comme on va le développer plus loin dans ce chapitre.

exerçait le pouvoir de fait, de la même manière que l'*ispolkom*, le comité exécutif, vis-à-vis du soviet. Ces structures étaient présentes dans les différents territoires de la même manière que les institutions administratives.

Encore en vigueur à la fin de la période soviétique, le chapitre 19 de la Constitution de 1977 (art 145 et suiv.<sup>84</sup>) évoquait l'autonomie des organisations locales du Parti pour la résolution des problèmes d'ordre local *si ceux-ci n'étaient pas contraires à la politique du Parti*. En pratique, dans la mesure où très peu de problèmes étaient d'importance strictement locale, et où il était donc assez facile de considérer qu'une action autonome était contraire aux intérêts du Parti, la marge de manœuvre pouvait apparaître très limitée. Si elle était en réalité loin d'être nulle, c'est on le verra plus loin pour d'autres raisons qui tiennent beaucoup moins aux normes fixées qu'aux pratiques (*cf. infra* dans ce chapitre).

### ***II.3.2.2. L'action multiple des structures locales et régionales***

Formellement, des relations horizontales sont établies à chaque échelon administratif entre les structures administratives et les structures du Parti. Ces relations sont de l'ordre de la direction et du contrôle. Vis à vis des organisations de base du Parti dans l'entreprise, la situation est un peu différente dans la mesure où les structures du Parti ne visent pas à supplanter les responsables économiques. D'une certaine manière, la frontière passe « là où la direction opérationnelle s'arrête et où la politique économique commence »<sup>85</sup>.

Les organisations du Parti, concernées surtout par les questions de politique à long terme sont fortement dépendantes des décisions de leur propre hiérarchie verticale, elles ont en revanche peu de contacts avec les administrations et les départements ministériels des échelons supérieurs. Cette différence de fonction introduit une dissymétrie de relation : le Parti se trouve ainsi en relation de demandeur vis à vis des niveaux administratifs ou gouvernementaux supérieurs, desquels il ne peut exiger directement l'exécution d'une décision.

---

<sup>84</sup> Les dispositions concernant les pouvoirs locaux, les soviets et les élections de ces organes sont reprises dans les chapitres 11 à 14 de la constitution de 1924, dans le chap. VIII de la constitution de 1936 (Gélard, 1972, Colas, 1997).

<sup>85</sup> *Sovetskaâ Rossiâ*, 30 novembre 1957, p.2, à propos des relations entre l'*obkom* et le nouveau *sovmarkhoz* dans la région de Sverdlovsk. Cité par J Hough p. 104.



A l'échelon régional, on constate par exemple que si le premier secrétaire et le bureau ont un rôle décisif, c'est beaucoup moins le cas pour les autres secrétaires, encore moins pour les responsables de départements opérationnels. Les relations sont compliquées par la hiérarchie administrative elle-même puisque les responsables administratifs locaux sont sous double tutelle, ce qui limite l'influence du Parti. En déconcentrant les administrations, la mise en place des *sovnarkhoz* (*cf. infra*) avait renforcé le contrôle des organisations locales du Parti sur celles-ci, une conséquence assez cohérente de la volonté affichée par N. Khrouchtchev d'une reprise en main idéologique. Les relations de subordination sont donc multiples, entre grande liberté d'action, sanction *a posteriori* et intervention directe et quotidienne dans les décisions et la gestion, selon les situations et les personnalités.

Autre fonction du Parti, s'exerçant principalement au sein de l'entreprise, lieu central de la socialisation politique, la *mobilisation*. Des programmes divers sont organisés par les cellules d'entreprise du Parti<sup>86</sup> ainsi que par les organisations locales et régionales. Malgré la volonté affichée par le discours officiel, l'intérêt des organisations locales pour cette dimension de l'activité du Parti est assez peu soutenu, et se borne surtout à des vérifications superficielles, à l'adoption formelle de programmes dont les critères restent en tout état de cause assez « quantitatifs », liés à la plus ou moins bonne exécution du plan. Le travail idéologique et de mobilisation est donc beaucoup moins intense que la lettre de l'organisation ne le laisse supposer, ce qui pose d'ailleurs un problème aux autorités, comme en témoignent des plaintes fréquentes dans la presse à propos du manque de discipline ou de comportements répréhensibles ou illicites non sanctionnés.

Enfin, la *coordination* est, dans la pratique, une fonction clé des organisations locales et régionales du Parti, ce qui les amène à s'impliquer par exemple dans la répartition de l'approvisionnement ou la régulation des pénuries. Les secrétaires régionaux nouaient, notamment du fait de l'étendue et de la multiplicité de leurs fonctions, des relations très étroites avec les responsables industriels, les *managers* (*cf. infra section III*). La réorganisation interne du Parti intervenue en 1962 prend acte de ce rôle de coordination en donnant une cohérence forte à l'ensemble formé par l'oblast « organisme vivant

---

<sup>86</sup> D'autres formes de compétitions, émulations etc. ont remplacé le mouvement stakhanoviste.

unique où l'industrie, l'agriculture et les services sont reliés et interconnectés »<sup>87</sup>. Dans son étude sur les « préfets soviétiques », J. Hough (1968) indique cependant que les avis divergent sur l'étendue de la participation du Parti à la coordination opérationnelle et sur le bien fondé de celle-ci, que ces avis émanent des organisations du Parti ou des responsables économiques. Ainsi, l'image d'une résistance des managers à l'emprise du Parti est trop simple : ceux-ci appellent parfois de leurs vœux une intervention plus forte du Parti, notamment pour les problèmes d'approvisionnement, et il arrive que ce soit les responsables du Parti qui la refusent.

### ***II.3.2.3. Les nomenklatura : une maîtrise de l'appareil administratif***

Les fonctions que sont appelées à remplir les organisations régionales du Parti sont elles aussi multiples : au delà des fonctions politiques et sociales (maintien de l'ordre, domination idéologique, mobilisation des masses...), leur participation au recrutement du personnel politique et administratif est une fonction clé. Elle consiste aussi bien à veiller au niveau de formation générale, technique et politique des responsables administratifs qu'à donner un accord formel pour la nomination d'un membre du Parti à un poste administratif.

Le recrutement apparaît donc comme une fonction centrale des organisations locales du Parti dans la vie administrative de leur territoire et le rôle qu'elles y tiennent dépasse largement la « vérification » ou les « orientations générales » dont parlent les textes, puisqu'elles font et défont de nombreux postes administratifs. Le système des nomenklatura permet l'attribution des postes en fonction de la place sur la liste et de l'importance du poste. Cette liste, formellement un simple outil administratif de gestion des personnels, est en réalité au fondement de l'exercice et de la distribution du pouvoir (Rigby, 1990, 6, 74), et aussi des privilèges qui en découlent. Au départ, il s'agit des listes de postes à pourvoir utilisées par les cadres en charge du personnel dans les différentes structures du pouvoir. Cet outil banal va revêtir trois éléments décisifs : toutes les fonctions importantes se trouvent peu à peu intégrées aux listes (nomenklatury) des comités du Parti ; la plupart des postes importants sont des charges électives ; les listes englobent petit à petit toutes les sphères de la société. Ainsi, se constitue une catégorie particulière, le terme administratif de nomenklatura devenant un

---

<sup>87</sup> *Èkonomičeskaâ Gazeta*, 18 novembre 1964, p.3, cité par J. Hough, 1968, p.123.

terme populaire en occident pour désigner tout à la fois les détenteurs du pouvoir et les privilégiés du système.

Après la mort de Staline, on observe un mouvement de décentralisation des listes et des nominations : certains directeurs de grandes usines figurent alors dans les listes pour des fonctions politiques ou administratives dans les *obkom* ou certains *gorkom* de grandes villes. Selon un principe d'équivalence, les comités de districts (*raïkom*) ou des petites villes (*gorkom*) décident des nominations pour les responsables des entreprises d'importance mineure, ou de postes moins élevés dans la hiérarchie (chefs d'atelier ou de magasins...) des entreprises plus importantes. Les *gorkom* et *obkom* nomment aussi les principaux responsables du Parti à l'intérieur de l'entreprise. Les organisations locales interviennent de la même manière pour les postes du Parti dans les organisations de base. Si la règle de principe est l'élection, dans les faits, l'intervention directe du Parti est plus facile que dans le cas des managers car elle ne comporte pas de risques de conflits potentiels ou de télescopages avec la hiérarchie administrative. Mais elle est parfois critiquée, d'en haut, dans ses formes mais jamais dans son principe, par la presse ou par des échelons supérieurs, suite à des plaintes de la base, mais aussi d'en bas, par les « électeurs ».

Face à une situation très disparate selon les configurations locales, il est difficile d'établir précisément les règles et le sens du rôle des organisations du Parti, entre simple confirmation et intervention directe. L'intervention des responsables locaux du Parti est notamment compliquée ou limitée par le croisement avec la hiérarchie administrative des ministères, qui supervise l'industrie et qui a ses propres listes, ce qui ne signifie pas qu'elle maîtrise seule la situation : un ministère de branche à Moscou peut demander son avis au comité du Parti d'une petite ville sur la nomination du directeur d'un géant industriel... (Hough, 1968, p. 168). Loin de n'être qu'une forme de contrôle idéologique, la maîtrise de ces listes par les organisations locales et régionales du Parti donne toute son importance aux relations entre le Parti et les managers économiques. Il s'agit, pour des postes de responsabilité, de trouver des hommes à la fois compétents techniquement, fiables politiquement, mais aussi à même de s'entendre avec le directeur et de mener des équipes de travail, toutes qualités requises dans l'intérêt des directeurs comme de l'organisation locale du Parti. Par ailleurs, au delà des nominations ou révocations prévues dans les procédures, le rôle informel apparaît au moins aussi

important. Qu'il s'agisse de l'aide fournie aux administrateurs ou aux managers pour trouver un spécialiste, d'une fonction de bureau d'embauche officieux pour ses membres à la recherche d'un travail, le Parti apparaît aussi, par ce rôle d'allocation temporaire de force de travail supplémentaire, comme médiateur et fournisseur de services.

Bien entendu, les critères de préservation des équilibres politiques sont présents, et de fréquentes nominations et révocations interviennent pour réguler à la base des conflits de factions ou pour faciliter des contacts ultérieurs et témoigner d'allégeance avec les échelons supérieurs. Le fait que ces pratiques de complaisance et de clientèle suscitent de nombreuses plaintes et critiques témoigne aussi, indirectement, de l'existence d'autres critères, fondés sur la compétence professionnelle, technique ou administrative. Avec le temps, ce sont les critères technico-rationnels qui deviennent dominants. Si la loyauté politique est un pré-requis, la qualité de membre du Parti n'est par exemple plus un critère discriminant dans les années 1960, et l'acceptation dans le Parti vient plutôt comme un privilège, une reconnaissance du mérite d'un responsable nouvellement nommé à un poste administratif ou économique de responsabilité. L'URSS des années 60 a-t-elle admis le principe d'une certaine neutralité du service public ? (Hough, 1968, p. 175). En témoignerait notamment la longévité des carrières industrielles et administratives.

#### ***II.3.2.4. Stabilité et instabilité des groupes dirigeants***

Dans les débuts de la période stalinienne, Staline gouverne avec ceux que M. Lewin nomme les *Staliniens*, groupe de fidèles formés à l'époque de la guerre civile. Ce groupe dirigeant, s'il pratique déjà la répression, fonctionne aussi sur le mode d'un contrat social avec certaines catégories sociales (experts, paysans, intelligentsia qui conserve une certaine marge de manœuvre). Au tournant des années 1930, pris dans le jeu de la refonte en profondeur du système qu'il a lui-même mis en place, ce groupe dirigeant va disparaître, remplacé par un corps de fonctionnaires soumis qui donne naissance à une nouvelle organisation politique et administrative (Lewin 1991, 38), caractéristique du stalinisme proprement dit.

Au delà de la déstalinisation et du dégel observé pendant ses premières années, notamment en matière culturelle, la période khrouchtchévienne se caractérise par la

volonté de restaurer la primauté de la direction du Parti du sommet jusqu'à la base, en s'appuyant sur la population pour reconstruire une certaine pureté idéologique dévoyée par le stalinisme tout en préservant l'autorité incontestée d'un leader. C'est donc sous l'impulsion de N. Khrouchtchev, que prennent naissance un certain nombre d'initiatives visant, après Staline, à restituer au « peuple soviétique » son pouvoir. Partiellement motivées par la volonté au sommet de casser les oligarchies, notamment les réseaux clientélistes régionaux mis en place sous Staline et de restaurer ce que l'on appellerait aujourd'hui une « verticale du pouvoir »<sup>88</sup> à partir du Parti, ce sont ces initiatives qui se traduisent notamment par la mise en place ou la réactivation de structures de base d'encadrement et de participation de la population (voir *infra* la section 4 de ce chapitre).

Conséquence des fortes résistances auxquelles se heurtent ces tentatives, cette période est aussi celle d'une grande instabilité du pouvoir, les élites régionales étant constamment prises entre deux feux, celui des pressions du centre ou du sommet du pouvoir et celui de revendications organisées et canalisées en bas. La centralisation et le caractère autoritaire du système, l'obligation de passer pour toute décision par le pouvoir administratif et politique exacerbent les tensions entre le leader central et les oligarchies régionales, menacées régulièrement d'en haut et d'en bas, notamment entre 1957 et 1964, au cours des luttes politiques au sommet entre Khrouchtchev et d'autres groupes de dirigeants, notamment le « groupe anti-Parti »<sup>89</sup>. Les dirigeants avaient pris l'habitude d'utiliser les pressions d'en haut (échelons supérieurs du Parti) et d'en bas (comités locaux, comités d'usines, soviets éventuellement) pour contourner ou réduire les oligarchies. Mais le frein d'en bas s'explique aussi pour des raisons structurelles, de génération : la génération d'après Staline n'arrive aux responsabilités qu'au début des années soixante et la génération précédente ne s'est débarrassée que très progressivement de la peur et des inhibitions de la période stalinienne. Ce sont sur ces peurs et l'immobilisme qu'elles engendrent que Khrouchtchev s'est appuyé, tentant de faire en sorte de remédier suffisamment aux mécontentements et frustrations à la base

---

<sup>88</sup> Structure hiérarchisée des différentes institutions de pouvoir. Dans la Russie post-soviétique, on considère que cette verticale s'étend du sommet de l'État fédéral jusqu'aux districts, les *raïony*, l'*auto-administration locale* venant prendre en quelque sorte le relais au niveau des villes, bourgs et villages. C'est cette « verticale du pouvoir » que V. Poutine a entendu renforcer dès son arrivée au pouvoir en 2000. voir *infra* chap. III.

<sup>89</sup> En juillet 1957, Khrouchtchev fait écarter (par un congrès du Parti ?) le groupe *Molotov-Malenkov-Kaganovitch-Boulganine et Chepilov* sous prétexte de nostalgie stalinienne.

pour n'être pas menacé. On a pu d'ailleurs comprendre la chute de Khrouchtchev comme la restauration de l'oligarchie du sommet qui brise l'alliance objective entre Khrouchtchev et les échelons inférieurs.

Après la chute de Khrouchtchev, qui marque l'échec de ces tentatives, le fonctionnement du pouvoir se dirige vers ce que T. Rigby a appelé une « oligarchie en voie d'auto-stabilisation » (Rigby, 1990, 190). Un contrôle réciproque entre les différents groupes permet à chacun de maintenir ses positions. Mais la formation d'une direction collective au sommet de l'État et le contrepois que doit constituer la fonction de président du Conseil des ministres, à côté de celle du Secrétaire général du Parti, ne peuvent contrecarrer une tendance lourde à la domination d'un leader.

Dominante, détentrice d'une capacité de pouvoir incontestée, disposant de la ressource administrative, sans laquelle rien ne peut se passer, la bureaucratie dirigeante présente la particularité de ne pas exister en dehors du système administratif dont elle est le fondement et dont elle reçoit à la fois les bénéfices matériels et la légitimité fonctionnelle. Ainsi, la classe dirigeante soviétique se distingue des classes dirigeantes de la plupart des autres systèmes, en ce qu'elle ne repose pas sur la propriété. La ressource administrative est une ressource publique : même si l'usage qui en est fait et les privilèges qui en sont retirés sont d'ordre privé ou personnel, la fin de l'appartenance à cette catégorie signe la fin des privilèges et des ressources qui y sont afférentes.

Ces éléments résistent considérablement aux études fondées sur l'étude exclusive des profils, carrières et circulation au sein des différentes structures des individus au pouvoir. De même, la scansion chronologique des étapes de l'histoire soviétique au moyen du nom des premiers secrétaires constitue certes une série de repères, mais ces périodes ne sauraient se réduire à la marque imprimée par les dirigeants. Le sommet du pouvoir est pris dans un écheveau complexe de relations formelles et informelles, notamment avec les pouvoirs régionaux et locaux qui ont souvent assuré continuité et stabilité du système au-delà des changements au sommet, tout en constituant sur la longue durée, par le renouvellement des générations notamment, un facteur de changement qui conduit les générations montantes de la fin de la période soviétique à être en bonne place pour entrer dans les nouvelles institutions. Cette configuration des relations de pouvoirs va beaucoup peser sur les transformations institutionnelles et politiques de la Russie post-soviétique et est fondatrice d'une trajectoire particulière,

qui va voir selon les lieux s'opérer des combinaisons différentes entre anciennes et nouvelles générations de dirigeants.

### **III. CLIENTÉLISME ET COMPROMIS: UN « PLURALISME RÉEL » ?**

---

Le constat de la prééminence du Parti sur les autres organes du pouvoir n'épuise à l'évidence pas l'analyse des mécanismes du pouvoir soviétique. S'il nous renseigne sur la qualité de ceux qui prennent les décisions, et sur les mécanismes à l'œuvre, il laisse entières les questions de la mise en œuvre de ces décisions, de l'application sur le terrain des politiques, qui sont autant de terrains sur lesquels se rejouent des interactions complexes de pouvoir, interdisant une réponse univoque, au niveau local et régional notamment, à la question du « qui gouverne ? »<sup>90</sup>. Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité lorsque l'on dépasse la période stalinienne pour se pencher sur le système soviétique dans une version stabilisée, celle qui nous intéresse pour appréhender ensuite les ruptures et les continuités de la période qui suit la fin du régime.

Toute l'organisation politique est construite pour assurer des contrôles à tous les niveaux, au moyen notamment de la double hiérarchie verticale et horizontale que constituent les structures territoriales du pouvoir et la hiérarchie, parallèle et imbriquée tout à la fois, du Parti. Cette multiplication des instances et leur imbrication introduit les possibilités d'un jeu à l'intérieur du système et autour de ses normes. Cependant, ce jeu ne reste qu'une possibilité institutionnelle théorique s'il ne correspond pas à des logiques d'action et des stratégies qu'ont intérêt à mettre en œuvre les acteurs. On va donc ici s'attacher à montrer comment, derrière la façade unifiée du système, les relations clientélistes, le marchandage et les compromis dans les relations de pouvoir sont la règle (Mc Auley, 1974 ; Rigby, 1990 ; Hough, 1968 ; Sapir, 1992 ; Kornaï, 1984 ; Ledeneva, 1998). La ligne directrice qui sous-tend ces phénomènes tient à

---

<sup>90</sup> Pour reprendre le titre de la célèbre étude de R. Dahl dans une ville des États-Unis. Voir aussi Marie Mendras « Qui gouverne en Russie » (1998).



l'imbrication profonde entre la sphère économique et la sphère politico-administrative, les liens de dépendance jouant dans les deux sens. On observe en fait la superposition de différents systèmes de marchandages qui mettent en jeu de multiples relations informelles entre responsables de l'administration, du Parti et dirigeants économiques. L'observation des relations de pouvoir à l'échelon local est devenue un élément important du débat autour de l'existence d'un certain pluralisme « fonctionnel » en Union Soviétique.

### **III.1. Le clientélisme soviétique : de l'Etat-Parti à l'Etat-Patron**

---

On peut définir le clientélisme comme une forme de dépendance sociale (personnelle ou collective), reposant sur la répartition inégale des ressources de pouvoir, qui se distingue par son caractère personnel et contractuel. Développées dans les années 1970, la littérature et les recherches sur le clientélisme politique particulièrement dans les pays en voie de modernisation ont apporté à l'analyse du système soviétique un outil théorique qui lui faisait défaut, d'autant plus que le clientélisme a été souvent appréhendé dans un contexte de relations entre un centre et une périphérie et dans le cadre de transactions politiques locales entre patron et clients (Eisenstadt & Roniger, 1984, Briquet & Sawicki, 1998). Y-a-t-il lieu cependant ici d'attacher une importance particulière à ce phénomène ? Le clientélisme politique est partout répandu, et s'attarder sur le cas de l'URSS est-il justifié ? Oui, et ce pour deux raisons au moins. D'une part parce que la vision idéologique du système totalitaire stalinien a longtemps sous-estimé ce phénomène. En introduisant les notions de bénéfices et de réciprocité, on admet que des parties plus ou moins importantes de la population, (de ses cadres) ont, de fait, bénéficié du régime stalinien et l'ont servi. D'autre part, parce que la mise à plat de ce fonctionnement passé permet d'éclairer le continuum des pratiques de pouvoir et de gestion que l'on a pu observer dans la période contemporaine et que l'on analyse dans les chapitres suivants. Et si le clientélisme existe dans la plupart des systèmes politiques<sup>91</sup>, ce qui nous intéresse ici, c'est à la fois sa valeur explicative pour le

---

<sup>91</sup> Y-compris dans les sociétés occidentales (Italie) et les systèmes économiques de marché (Japon). Cf. Della Porta et Mény, 1995, Eisenstadt & Roniger (1984), Briquet & Sawicki (1998).

fonctionnement du système et la dynamique des évolutions qui ont suivi - la centralité ou non du phénomène- et ses caractéristiques propres, les éléments fonctionnels qu'il peut revêtir en divers lieux et périodes du système soviétique.

Certains font remonter très loin l'histoire du clientélisme en Russie : *Rous'* initiale (IX<sup>ème</sup> siècle) ou État moscovite centralisateur (XVI<sup>ème</sup> siècle) (Afanas'ev, 1994, 2000, Kondratieva, 2002). Avec le développement industriel et capitaliste, les formes de dépendance personnelles s'amenuisent au profit de liens de patronage institutionnalisés. Au XIX<sup>ème</sup> siècle, l'apparition d'une nouvelle catégorie sociale, l'intelligentsia, introduit une rupture en établissant un autre type de relation entre l'État et le peuple.

Après 1917, l'appareil du Parti- État prend un caractère clientéliste dès le début des années 1920, à la fois dans la relation de l'État à l'ensemble du prolétariat et sous la forme de clientèles personnelles alors qu'elles sont théoriquement antinomiques de cette clientèle étatique unique. L'analyse de M. Afanas'ev sur les réformes administratives, économiques, et sociales de Khrouchtchev consiste à montrer que, sous couvert de lutte contre la bureaucratie, elles étaient destinées à lutter contre un éventuel « embourgeoisement » de la société : les dirigeants auraient eu besoin de ces groupes privilégiés mais ont refusé de leur assurer sécurité et garantie de carrière dans des postes à responsabilité.

L'analyse en terme de clientélisme s'articule en partie à une réflexion sur le degré de différenciation des fonctions atteint par le système soviétique dans les différentes étapes de son histoire. Même au plus fort des années 1930, ainsi que le décrit M. Fainsod (1967), l'indifférenciation n'est pas totale : la diversité des fonctions, l'ampleur des tâches et la rapidité des changements sont telles qu'il est difficile d'imaginer, même à cette époque, une centralisation ou une cohérence absolue, ce qui ne retire rien à la capacité de répression et de contrôle du Parti et des organes de sécurité. La présence de personnalités différentes ajoute sa part de complexité au tableau, d'autant plus que l'importance et la permanence des luttes d'influence à l'intérieur du Parti et entre les différents organes donnent la mesure du champ conflictuel que pouvait constituer l'espace du pouvoir politique et administratif régional. Dès cette époque, sont appréciés les responsables qui savent « faire tourner la boutique », ce dont témoigne l'usage extensif du terme de *khoziaïstvennik*. On aura plus loin l'occasion d'évoquer leur importance à partir des discours nostalgiques qui regrettent leur éviction jugée

prématurée du début des années 1990<sup>92</sup>, ou qui se félicitent de leur retour progressif aux affaires ensuite.

L'échelon régional et local donne une visibilité particulière aux pratiques clientélistes, notamment en ce qui concerne les relations économiques. Le maintien des réseaux personnels qui assuraient en partie le fonctionnement de l'ancien système est ainsi un autre élément déterminant pour comprendre comment fonctionne aujourd'hui le système local. Il était un des lieux privilégiés du système clientéliste progressivement mis en place pendant la période soviétique, qui s'appuyait sur la déconcentration (au moins de fait) des décisions et du fonctionnement, et qui servait les intérêts du système et lui échappait tout à la fois.

Les interprétations du régime soviétique qui se font jour à la charnière des années 1990, que ce soit en Russie ou en Occident, se posent toutes à un moment donné la question du point d'origine de tel ou tel phénomène. Les travaux de Mikhail Afanass'ev (1994, 2000) constituent une des plus sérieuses tentatives pour s'appuyer sur la longue période de l'histoire russe et soviétique pour expliquer l'importance des relations clientélistes et leur évolution jusqu'à la période récente pour aboutir à un modèle de « quasi corporatisme », fondée sur des liens et des réseaux entre l'élite et le reste de la population, qui continue à structurer largement la société post-soviétique (Gel'man & Tarusina, 2003, 191-192)

L'organisation administrative et économique du système soviétique a conduit à la constitution de relations de clientèle, de réseaux extrêmement forts. On peut aujourd'hui retracer l'histoire des clans régionaux apparus pendant la période stalinienne ou souligner combien par exemple un poste de direction régionale était fondamental pour une carrière dans le Parti. Staline a-t-il mis en place un système *sui generis*, entraîné par la force du caractère inédit du contexte et par un terrain propice lié à l'existence de normes sociales informelles ? Ou bien a-t-il utilisé un système préexistant de relations de protection ? Ces interrogations portant sur l'émergence du clientélisme politique pendant la période stalinienne viennent en résonance avec les analyses des transformations récentes du système politique post-soviétique. La question centrale est de savoir si celui-ci s'est développé à partir d'une disposition antérieure, celle de

---

<sup>92</sup>Voir *infra* chap. III et IV.

normes et de relations sociales informelles fondées sur la réciprocité de services rendus, disposition utilisée par Staline et l'ensemble de la chaîne du pouvoir pour mettre en place un système clientéliste, ou bien si la situation politique et sociale face à laquelle les dirigeants soviétiques se trouvent a favorisé le développement de telles pratiques, érigées en système (Rigby, 1990 [1981], 46).

La présence de nombreux cadres issus du régime tsariste dans les administrations des premières années du régime soviétique rend très vraisemblable l'existence d'un continuum dans les pratiques clientélistes de pouvoir, notamment à l'échelon local, et ce alors que ces pratiques héritées de l'ancien régime étaient ostensiblement rejetées par les nouveaux dirigeants. Ce sont en partie sur ces pratiques que les nouveaux responsables vont s'appuyer pour construire un système de pouvoir en partie fondé sur les relations de clientèle et d'allégeance. Cette voie est aussi rendue possible par le fonctionnement du Parti lui-même. Avant 1918, il admet une autonomie locale de décision et de gestion, plus ou moins importante selon les lieux mais parfois considérable. La responsabilité politique et administrative de l'action publique n'est donc pas définie de manière très précise, ce qui ouvre la voie dans les premières années du régime, compte tenu du besoin urgent de cadres, à une gestion clientéliste des échelons régionaux ou municipaux du pouvoir.

L'idée d'un certain continuum ne doit pas pour autant faire oublier l'importance des bouleversements produits par la révolution de 1917, leur caractère inédit, le rôle de l'idéologie dans l'émergence rapide de nouvelles catégories sociales à des positions de pouvoir. Si il y a bien « dépendance du chemin »<sup>93</sup>, les pratiques clientélistes pré-soviétiques ne sont que partiellement responsables de celles qui sont produites par la mise en place du système.

Si c'est bien l'appartenance au Parti qui détermine, au centre comme à la périphérie, l'attribution de postes clés dans les nouveaux organes du pouvoir, il n'en va pas de même des postes de second plan, pour lesquels les nominations se font de manière plus

---

<sup>93</sup> La théorie de « path dependance » que l'on a évoquée en introduction explique les transformations du présent par leur dépendance à l'égard des situations (institutions, etc...) et des contraintes du passé et met en avant le continuités (North, 1990, Dobry 2000, Bruszt & Stark, 1998).

spontanée et personnalisée<sup>94</sup>. Confrontés à la mise en place inédite d'un nouveau système politique, administratif et économique, les dirigeants se sont appuyés sur des proches, sur la base de relations éprouvées antérieurement, en termes de loyauté, d'efficacité gestionnaire ou administrative, qu'il s'agisse d'une pratique antérieure du pouvoir et de la gestion, dans les doumas par exemple, soit par l'appartenance commune au Parti qui fondent la relation de forte proximité<sup>95</sup>. Les caractéristiques—discipline, hiérarchie, mode de décision - propres à une organisation révolutionnaire parvenue aux commandes du pouvoir imposent bien sûr ses traits spécifiques à la mise en place des structures dirigeantes et administratives dans la période qui suit.

Cette analyse est fondée sur l'hypothèse générale de la réciprocité des bénéfices attendus du dirigeant suprême et des hommes qu'il met en place. La relation de clientèle est constitutive de la détention du pouvoir par les dirigeants. Ils sont en quelque sorte clients de l'État-Patron, cette relation originelle et asymétrique se répétant ensuite aux autres niveaux, chacun attendant un bénéfice. Cette situation rend collectivement puissante cette couche dirigeante mais confère une grande vulnérabilité aux individus qui la composent. Th. Rigby en veut pour preuve l'absence de résistance individuelle et collective lors des répressions qui visent les cadres, en quelque sorte victimes de leur propre système : ils sont réprimés par le Parti-État dont ils étaient l'incarnation<sup>96</sup>. Mais puisqu'ils ne sont pas dissociables de l'État et du système, c'est le système dans son ensemble qui est fragilisé par les répressions qu'il met en œuvre. Le système n'était pas sans faille, attaqué par Staline lui-même dans des discours où il accuse les dirigeants locaux nommés dans de nouvelles régions d'avoir emmené avec eux leurs « protégés » ou « clients », de choisir leur subordonnés pour des raisons personnelles et de former des « familles » soudées pour échapper aux répressions (Fitzpatrick, 2002, p. 56).

Après la mort de Staline, on peut observer une pérennisation du système clientéliste, qui atteint son apogée dans la période brejnévienne, après l'instabilité relative des années Khrouchtchev. L'affichage d'un respect des procédures formelles de décision, d'un fonctionnement « normal » des institutions administratives qui doivent retrouver leur

---

<sup>94</sup> On reviendra dans les chapitre II et III sur le vécu par les acteurs des changements politiques de l'automne 1991, et notamment des nominations éclairés de responsables d'administration dans les mairies, qui rendent compte de processus similaires.

<sup>95</sup> La présence de membres de la famille, notamment les femmes, est également souvent mentionnée.

<sup>96</sup> On peut voir dans ce phénomène le cas classique de classes dirigeantes victimes de leur propre système, la répression jouant ici le rôle des crises dans le cas des élites économiques capitalistes.

place face au Parti est essentiel à la politique de stabilité des cadres et d'équilibre des clientèles voulue par L. Brejnev. Plutôt couronnée de succès dans les années 1960 du point de vue de la stabilité des cadres, c'est on le sait à l'immobilisme, à la dégénérescence et à l'ingouvernabilité progressive du système qu'a mené la politique de L. Brejnev. Ces effets pervers se sont notamment manifestés lorsque la stabilité a signifié l'absence de circulation des cadres et de promotion des couches plus jeunes de responsables, par exemple les secrétaires *d'Obkom* qui n'avaient pas encore fait carrière à Moscou ou des membres « ordinaires » du Comité Central.

A la fin de la période soviétique, clientélisme et protection sont donc non seulement le levier principal de l'exercice du pouvoir par les cadres administratifs, politiques et économiques, à tel point que l'on en vient à parler d'un « second politique », pendant de la plus classique « seconde économie »<sup>97</sup> : une correspondance pourrait être trouvée entre le clientélisme mis en œuvre dans le fonctionnement économique et celui que l'on observerait dans les relations politiques. (Rigby, 1990, 46). Qualifier l'une et l'autre de *seconde* revient à considérer qu'une *première* existe, formelle ou légale, à côté de laquelle coexistent des pratiques informelles, souvent illicites.

L'arrivée dans les années 1960 et 1970 d'une génération bénéficiant d'un niveau d'instruction supérieur et de compétences techniques et professionnelles a modifié la sociologie des dirigeants locaux<sup>98</sup>. Le paradoxe est que cette génération a largement contribué à miner les fondements du système tout en renforçant les pratiques clientélistes qui en assuraient la survie. Reste à savoir si ces notables étaient ou non vraiment *les hommes* du Secrétaire général. Il semble qu'un double processus contradictoire se soit peu à peu installé : les cadres dirigeants sont dans une situation de dépendance croissante vis à vis de Brejnev tandis que se renforcent en province des réseaux de clientèles parallèles et locales. C'est autour de la succession de Brejnev et de la frustration de ces cadres stabilisés mais courant le risque de l'immobilisme que vont se jouer un certain nombre de conflits. Les études sur l'évolution du profil des dirigeants locaux et régionaux fournissent des éléments d'application des pratiques de clientèle en proposant une analyse des élites et des changements de structures, elles

---

<sup>97</sup> La langue russe offre dans ce domaine des expressions multiples, comme *blat'*, *krycha*, *sviazi*, pour désigner les pratiques de cette « seconde économie », étudiées notamment par A. Ledeneva (1998) et que l'on retrouve aussi pour analyser les modalités d'adaptation au quotidien de la société soviétique (Désert, 2006).

<sup>98</sup> Ainsi que le montre notamment Moshe Lewin (1989).

s'inscrivent dans un renouvellement des approches de la soviétologie classique, en marquant leur intérêt pour les conditions et les situations dans lesquelles s'exerce le pouvoir, et en proposant une analyse historique qui fait état des évolutions (Rigby, 1990).

Des tentatives ont été faites pour analyser le régime soviétique à la lumière des idéaux-types de M. Weber sur les types de domination et de légitimité à partir de la notion de patrimonialisme (Weber, 1995, p.307 et sq.)<sup>99</sup>. Particulièrement prégnant à l'échelon local, c'est la période brejnévienne qui incarne le plus ce patrimonialisme (Maslovski, 1996 ; Gill, 1989), même si on peut considérer que dès les débuts du régime, « ces cliques dirigeaient les affaires locales comme des fiefs médiévaux » (Gill 1989, p. 293-294). La question se pose de savoir si ce concept désigne en lui-même un idéal-type ou s'il ne constitue qu'un sous ensemble de la domination traditionnelle. La présence d'une administration et d'un appareil militaire permet alors de s'éloigner de la tradition, pour évoquer un patrimonialisme *foncier*, allant dans le sens d'une privatisation de la sphère économique et d'une décentralisation des pouvoirs, *versus* un *sultanisme* ou patrimonialisme essentiellement fondé sur le pouvoir militaire du chef. La bureaucratie soviétique serait bien de type patrimonial au sens où elle est une organisation hiérarchique avec des sphères de compétences impersonnelles mais où ses membres rentrent dès leur recrutement dans une relation personnelle avec les dirigeants. Le type patrimonial différerait d'une part du type traditionnel par des sphères de compétences indépendantes, une organisation hiérarchique, une formation professionnelle et l'existence d'un salaire, d'autre part du type foncier par l'existence d'une bureaucratie, enfin du type légal-rationnel, par l'absence de contrat libre et régulier. On pourrait alors parler de patrimonialisme bureaucratique.

Appliquant ce schéma à l'ensemble des périodes du régime soviétique, M. Maslovski repart de la nomination des « vieux bolcheviques », qui constituent un groupe fermé de dirigeants, et encore plus l'arrivée au pouvoir de groupes de familles au niveau local comme des éléments de patrimonialisme, considérant que ce concept est plus opératoire qu'une description en terme de clientélisme ou de patronage. Certains groupes de familles tendent à s'autonomiser vis à vis du centre, et les dirigeants cherchent souvent

---

<sup>99</sup> M. Weber l'avait fait en ce qui concerne la Russie pré-révolutionnaire en caractérisant de patrimoniale le type de domination caractérisant la Russie tsariste, avant et après les réformes de Pierre le Grand.

des alliances réciproques pour se protéger du centre avec certains de ceux qui se trouvent au centre (Gill, 1989, p 217). A la fin des années 30, les purges affectant les leaders régionaux, les encouragements aux révoltes « d'en bas » à partir du mécontentement populaire, le remplacement par un personnel à l'allégeance totale vis à vis de Staline sont un élément essentiel à la constitution d'un régime patrimonial en vigueur jusqu'à la mort de Staline avec des éléments de « sultanisme » dans l'allégeance au chef (Maslovski, 1996, p. 301). Le stalinisme est vu comme un retour au patrimonialisme, dans la lignée de Weber qui refusait l'idée d'une évolution linéaire et « progressiste » de l'histoire, tout comme celle d'une évolution cyclique. Après Staline, les éléments de patrimonialisme demeurent –groupe dirigeant fermé, pratique de la Nomenklatura, accès privilégié aux biens et services- avec une forte composante d'appropriation personnelle du pouvoir et de la fonction, tandis que la centralisation et la bureaucratisation se renforcent. M. Weber avait ainsi décrit la Russie d'avant 1917, observant un affaiblissement du pouvoir du souverain au profit des fonctionnaires, comme en Allemagne. Le régime soviétique post-stalinien peut aussi être décrit en ces termes, comme le montre en particulier le départ de Khrouchtchev et l'arrivée du Brejnev qui consacre la bureaucratisation.

Le clientélisme ne suffit pas à épuiser la question des pratiques réelles du pouvoir. S'il décrit les mécanismes des relations de pouvoir, il nous renseigne peu, en revanche sur les modalités de l'exercice de ce pouvoir et sur les intérêts qui les sous-tendent. L'étude des relations entre l'économique et le politique et particulièrement entre les entreprises et les structures du pouvoir local et régional, font apparaître l'ampleur des pratiques de marchandages et de compromis, inscrites tant dans la construction du territoire que dans la gestion urbaine ou dans les stratégies des entreprises face à leur environnement local.

### **III.2. Conflits d'intérêts et marchandages**

---

Les conflits entre intérêts régionaux et intérêts sectoriels ont été au cœur de ce qui est devenu un système de gouvernement en URSS, celui des marchandages et des



compromis à tous les niveaux du pouvoir économique ou politique. On peut ainsi comprendre le système soviétique comme un ensemble d'intérêts parfois antagonistes, parfois communs entre l'administration, le Parti et les entreprises. Sous couvert de planification, un système de marchandage et d'arbitrage, avec une dose plus ou moins forte de coercition et de contrôle de la part du Parti s'est mis en place. Sur le plan économique, l'absence de contrainte budgétaire forte entraîne une inflation sans limite des demandes autres que les capacités d'influence et d'arbitrage à leur profit des différents acteurs.

### **III.2.1. Construction stratégique du territoire et établissement de *fiefs* régionaux.**

Obéissant à une logique de maillage à partir des centres industriels, des nœuds de transports et de la présence d'infrastructures, l'espace soviétique s'est construit peu à peu autour de pôles régionaux, gouvernés selon le principe du contrôle très poussé d'un territoire par des responsables politiques et économiques qui organisent la rétribution de loyauté. Fondamentale à l'époque soviétique pour l'obtention, l'exercice et la conservation du pouvoir, la maîtrise d'un territoire générateur de ressources est restée de la plus grande importance dans la période post-soviétique : les ressources du territoire déterminent en partie les structures de la « gouvernance socio-économique » régionale (Brie, 2003).

La conception soviétique du territoire reposait sur le volontarisme d'une intégration stratégique et économique, beaucoup plus que sur une base nationale<sup>100</sup>. En même temps, il s'est construit sur une base existante, à la fois de centres économiques et des systèmes de pouvoir qui y sont associés. Comme le note Marie-Claude Maurel : « garant de la cohésion et de l'intégrité territoriale, le mode d'organisation est en même temps le support de la mise en œuvre de l'action économique du pouvoir » (Maurel, 1982, p.9). Dans les années 1920, la division géographique du travail entre les régions économiques se mit en place, tandis que le principe d'égalité entre les différentes

---

<sup>100</sup> En 1917, les dirigeants de l'Union Soviétique héritaient d'un immense territoire comprenant de grandes disparités tant géographiques, qu'économiques, ou démographiques. Historiquement, les territoires ont été rattachés petit à petit à la région centrale, certaines régions faisant l'objet d'une véritable conquête coloniale –notamment le Caucase mais aussi l'Asie centrale- mais en continuité territoriale avec le centre. L'Union Soviétique naissante héritait aussi du développement économique de la fin de la période tsariste, et notamment des voies de communication (transsibérien, etc...).

régions du territoire était affirmé. La mise en place du territoire fédéral<sup>101</sup> obéissait aussi à cette logique : il s'agissait de prendre en compte la composante nationale tout en appliquant le principe du *diviser pour régner*. A ce souci de contrôle politique de l'ensemble des Républiques, se sont toujours opposées des tendances plus pragmatiques, soucieuses avant tout du développement économique et donc d'une organisation la plus fonctionnelle possible du territoire qui relèguerait au second rang les questions nationales.

Superposant différents types de divisions géographiques renvoyant chacune à une organisation et à une gestion du pouvoir, l'organisation des 15 Républiques fédérées comprenait, outre le découpage administrativo-politique<sup>102</sup>, les régions économiques -au nombre de 19 pour l'ensemble de l'URSS-, ainsi que des régions ferroviaires ou militaires, autant de divisions spécifiques à certaines administrations (Radvanyi, 1990, p. 15), mais aussi des constructions plus circonstanciées comme les CTP (Complexes territoriaux de production), répondant au souci de développement économique régional apparu dans les années 1960. Sur l'ensemble de la période, la régionalisation administrative aura été beaucoup plus poussée que la régionalisation économique<sup>103</sup>.

C'est l'expérience avortée des *sovmarkhoz*<sup>104</sup> qui a constitué la tentative la plus sérieuse de décentralisation entre 1957 et 1965. La création de 105 régions économiques disposant de pouvoirs étendus. Elles venaient remplacer les ministères fédéraux-républicains qui avaient constitué en 1955 une première tentative de décentralisation.

---

<sup>101</sup> Qui se construit de 1922, avec la naissance officielle de l'URSS le 31 décembre, qui comprend alors outre la Russie, la Biélorussie l'Ukraine, et la Transcaucasie, jusqu'en 1936 avec le rattachement de la dernière République fédérée, le Kazakhstan et la séparation en trois républiques distinctes (PREC ?) de la Transcaucasie.

<sup>102</sup> communes rurales et urbaines, district (*raïon*), régions administratives (*oblast*) ou territoires (*Kraï*).

<sup>103</sup> Dans les années 1920, un projet avait prévu une régionalisation des territoires du Gosplan en vingt et une régions économiques, et le débat n'était pas clos entre le choix d'une planification par branche ou d'une planification régionale. En 1923, le pouvoir soviétique tenta de mettre en place une organisation qui combine réforme administrative et réforme économique, avec une planification qui s'appuie le plus possible sur les régions. L'expérience fut menée sur trois régions, l'Oural, la Sibérie et le Caucase jusqu'en 1926 : l'oblast devenait l'entité essentielle et région économique autant que grande région administrative, mais le pouvoir de décision dévolu à la région était inégal selon les cas : l'*ispolkom* de l'oblast d'Oural reçut ainsi sous sa tutelle les entreprises de l'industrie fédérale dans cette région, et le statut du *Kraï* de Sibérie prévoyait la participation importante des instances régionales à la planification. Au moment des privatisations en 1992, certaines villes ou régions demanderont à bénéficier du privilège – et certaines le recevront- de privatiser à leur profit la propriété fédérale... A partir de 1928, les *oblast* sont généralisés et leur nombre est multiplié au cours des années 1930. Dans le contexte très durci de la collectivisation, l'échelon du *raïon* devient la base stratégique du contrôle du territoire, principe qui prend le pas sur celui d'un développement économique régional (Maurel, 1982).

<sup>104</sup> *Soviet Narodnogo Khoziaïstva* : Conseil de l'Economie populaire.

Cette réforme prenait place dans le contexte général de remise en cause de la bureaucratie et du centralisme stalinien, d'une volonté de retour de la légalité et d'un besoin de réformes administratives. Sous couvert de régionalisation, la suppression des ministères permettait aussi de réaffirmer le rôle leader du Gosplan. Mais l'expérience consistait plutôt en une déconcentration, à l'intérieur du cadre administratif existant, sans remise en cause de la planification centralisée, d'autant plus que certaines branches industrielles, ainsi que la gestion des investissements n'étaient pas concernées par la réforme. Qualifiée de « régionalisation sauvage » (Chavance, 1989, p. 151), la réforme des *sovnarkhoz*, peu préparée, aboutit surtout à bloquer les échanges très importants entre les différentes régions économiques, puisque c'est justement sur ce principe que la stratégie de développement économique du territoire avait été menée. Réduites dès 1962, les régions économiques disparaissent au profit du rétablissement des ministères de branche en 1965, lors de la réforme économique de Kossyguine. Celui-ci souhaitait néanmoins comme son prédécesseur lutter contre la toute puissance des administrations économiques et réformer le fonctionnement du système à partir des entreprises pour parvenir à une meilleure efficacité économique.

Des conflits d'intérêts, d'ordre essentiellement économiques, entre responsables administratifs régionaux et responsables sectoriels des grandes branches de l'économie, ont ensuite dominé toute la fin de la période soviétique et paralysé les tentatives de réformes, qu'elles soient économiques ou administratives. Une professionnalisation et un renouvellement des cadres à l'intérieur du Parti avaient cependant accompagné ces réformes, sous l'égide de la direction khrouchtchévienne et de ses efforts pour renforcer le Parti. En 1962 Khrouchtchev avait créé deux directions économiques dans les régions, une pour l'industrie, l'autre pour l'agriculture. L. Brejnev, reprochant à la direction précédente d'avoir amené le Parti à prendre trop d'importance par rapport aux structures économiques, cherchant à pallier les déficiences du système par une professionnalisation de gestion économique, avait réuni les directions régionales. C'est à cette période que se constitue la catégorie sociale et professionnelle des *khoziaïstvenniki*, gestionnaires économiques qui vont continuer à occuper le devant de la scène, particulièrement de la vie économique et politique régionale, après la fin de l'Union soviétique. Ces gestionnaires pratiquent le lobbying auprès des branches ministérielles, notamment ceux issus des grands centres urbains et industriels : Moscou, Leningrad, et Sverdlovsk (d'où est originaire B. Eltsine), en raison de la présence de

l'industrie lourde et des entreprises du complexe militaro-industriel, qui donnaient du poids aux responsables régionaux pour négocier avec les ministères de branche (*vedomstva*) la construction de logements ou la protection sociale des habitants de la région.

Le caractère fondamentalement productiviste du développement économique soviétique, la force des bouleversements dus au développement industriel font des enjeux économiques le lieu essentiel des luttes de pouvoir. Permanentes tout au long de la période, les tensions entre la volonté au sommet de l'État d'une intégration économique très poussée de l'ensemble du territoire soviétique et des résistances dans les *oblasts* et les Républiques - recherche d'un développement économique autonome ou appropriation des ressources de l'économie régionale -, témoignent aussi d'un certain pluralisme de fait, à tout le moins de l'impossibilité pour le Parti de contrôler l'ensemble d'un système de pouvoir hiérarchisé.

Par le biais des branches, l'État central jouait finalement le rôle d'investisseur économique, sans compenser ces disparités par des politiques de développement régional et sans que les régions elles-mêmes, très limitées dans leur autonomie, n'aient beaucoup de marge de manœuvre pour développer des politiques autonomes. Ce sont ces enjeux qui vont ressortir en première ligne, d'abord avec les tentatives de réformes de la perestroïka, puis avec les réformes économiques et administratives d'après 1991, au premier rang la privatisation.

Au milieu des années 1980, un constat est largement partagé : celui d'une obsolescence et d'une lourdeur de l'organisation administrative qui a peu varié au cours des soixante années de pouvoir soviétique, à l'exception des régions plus tardivement mises en valeur. Il est frappant de constater par exemple que les régions administratives, *oblast* ou *krai*, recouvrent pour beaucoup les anciennes *gubernia* de la période tsariste, notamment pour la partie européenne de la Russie qui concentre une grosse partie de la population et de la richesse économique.

Avec l'arrivée de M. Gorbatchev au pouvoir, des projets de réformes se font jour : il s'agirait de redéfinir les découpages administratifs de manière assez radicale pour mieux répondre aux impératifs économiques et à la situation démographique. Ceci passerait par une homogénéisation de la taille des régions (regroupement des petites

oblast de la Russie Centrale, division des grands territoires sibériens) et par une disparition des *raïon* au profit d'entités territoriales simplifiées, organisées autour des grandes villes-capitales régionales qui n'avaient pas de place particulière dans l'organisation administrative<sup>105</sup> (Radvanyi, 1990, p.19).

C'est pour la RSFSR, la Russie soviétique, que ces enjeux sont sans doute les plus cruciaux à la fin des années 1980. En effet, elle est celle des Républiques fédérées qui semble pouvoir tirer le mieux parti de la décentralisation car à la différence des autres entités, de nombreuses institutions républicaines sont confondues dans le cas de la Russie avec les institutions fédérales.

En réalité l'approche territoriale a toujours été au second plan et la régionalisation n'a consisté qu'en une partition complexe et inégale du territoire (Maurel, 1982). Les revendications nationales qui se font jour à la fin des années 1980, sous forme de *Parade des souverainetés*, mais donnant aussi lieu à des conflits sanglants (Géorgie, Haut-Karabagh, Azerbaïdjan), témoignent de « la fin de l'État territorial, (...) histoire léguée par l'empire russe et profondément remodelée, dans le cadre d'une construction politique unitaire » (Maurel, 1992, p. 186). Si jusqu'en 1991, c'est surtout sur les Républiques de l'Union et sur les mouvements d'indépendance nationale que l'attention se porte, la crise de la construction fédérale soviétique va ensuite toucher l'ensemble du territoire russe après l'effondrement de l'Union soviétique, les tentatives pour le réformer graduellement, via des réformes constitutionnelles en 1988, ou par le l'ouverture du pluralisme aux élections de 1989- ayant échoué.

### **III.2.2. « Tsar i Bog » ou « préfet » ? Les secrétaires régionaux du Parti.**

Qui était le véritable « patron » d'une région soviétique ? Le responsable de l'exécutif régional ou le président du soviet ? Le directeur de la grosse entreprise locale ou régionale qui faisait vivre une grande ville et parfois toute la région ? Ou bien, plus probablement, le responsable du Parti ? Emblématiques de la complexité des hiérarchies de pouvoir et des relations entre *centre* et *périphérie*, les Secrétaires régionaux du Parti

---

<sup>105</sup> L'intuition et l'analyse étaient sans doute ici clairvoyantes : on va voir dans la décennie qui suit que les conflits opposant les dirigeants des régions à ceux des grandes villes vont dominer la vie politique régionale et les relations entre les différents niveaux de pouvoir. (voir chapitre IV pour ces questions)

(*obkom*) sont une figure centrale de la vie politique soviétique. Souvent perçus comme des dirigeants tout-puissants et paternalistes, ils étaient aussi des administrateurs et des gestionnaires au centre d'un réseau complexe de relations. Jerry Hough (Hough, 1968), sur les travaux duquel on s'appuie ici, reprend le terme français de *préfet* pour désigner les secrétaires d'*obkom*. Par là, il entend se démarquer d'une approche anglo-saxonne en considérant qu'il faut faire le choix d'une approche « administrative ». Ce sont eux qui représentent directement le pouvoir central, tirant de lui son autorité avec les compétences qui sont associées à cette fonction. Ils constituent une figure transversale au niveau régional, jouissant d'une autorité qui traverse les différentes lignes de commandement du système politique et économique, central et local.

Les mots qui servent à le désigner témoignent de son identification comme personnage principal de la scène régionale : *glava* (la tête), *khoziain* (le patron), *natchalnik* (le chef), *Tsar i Bog* (Tsar et Dieu), expression de loin la plus populaire et dont la postérité a été assurée après 1991 lorsqu'elle a été utilisée pour désigner les gouverneurs. Il était plus que le *primus inter pares*, lui-même appartenant généralement au sommet de l'appareil du Parti (membre du Comité Central).<sup>106</sup>

On pourrait faire remonter cette fonction de leader régional aux représentants du Tsar dans les *Voïvody*, puis au Gouverneurs de province à partir du 18<sup>e</sup> siècle. Jusqu'en 1917, les gouverneurs sont des hommes clés de l'administration tsariste, disposant d'un pouvoir qui peut s'apparenter à celui des gouvernorats coloniaux européens, le poste de gouverneur étant une étape importante dans une carrière qui doit mener à des fonctions dans la capitale. Abolis par le Gouvernement provisoire après février 1917, ils sont vite remplacés dans leur fonction et dans l'étendue de leur pouvoir par le secrétaire régional du Parti, qui demeure toutefois élu jusqu'au début des années 1920.

Dans son étude de référence sur les relations entre les organisations locales du Parti et les industriels, J. Hough (1969) se fonde sur les hommes et leurs pratiques, en prenant acte dès le départ d'une diversité forte de leurs origines professionnelles. « Bénéficiaires » des purges, ceux qu'il appelle « les hommes de 1938 », sont arrivés assez jeunes à des postes de responsabilité dans le Parti ou l'industrie et les ont occupés pendant près d'un quart de siècle, constituant une véritable génération politique et

---

<sup>106</sup> Ainsi, un Premier secrétaire de ville était en général membre par ailleurs du comité de l'oblast, c'est à dire l'échelon territorial supérieur, etc.

administrative qui imprime sa marque à l'exercice du pouvoir. Si l'on examine les différences de profil entre secrétaires du Parti et « industriels », on constate par exemple que, dans les oblasts industrialisés, les secrétaires d'*obkom* ont souvent une formation technique. Mais les Commissaires à l'industrie – représentants des ministères de branches dans la région - ont toujours une autorité plus forte dans ce domaine grâce à une formation technique plus spécifique ou plus poussée et à une mise à niveau et à une spécialisation permanente, à l'inverse des secrétaires régionaux, qui sont, eux, amenés à superviser l'ensemble des activités et doivent souvent se concentrer plus sur d'autres secteurs.

C'est sous Khrouchtchev que les secrétaires d'*obkoms* vont prendre toute leur importance, en devenant les principaux maillons du réseau clientéliste mis en place par le Premier secrétaire : récompenses envers les plus loyaux, punitions pour ceux suspectés de tenter de choisir d'autres patrons. Avec le temps, Khrouchtchev semble s'être aliéné le soutien de cette catégorie, notamment à cause de l'insécurité des carrières nées de sa politique et de la confusion occasionnée par les multiples réformes administratives, particulièrement celle qui, en 1962, divise dans de nombreuses régions les *obkoms* en deux, l'une pour l'industrie, l'autre pour l'agriculture. Brejnev procéda à la réunification des *obkoms* en 1964, inaugurant une période de plus grande stabilité, où l'on constate par exemple un taux de renouvellement des secrétaires moins élevé.

Une étude des origines des élus de la période brejnévienne fait apparaître deux cursus privilégiés : président d'*oblispolkom*, c'est à dire du comité exécutif régional, émanation du soviet et instance exécutive formelle, ou deuxième secrétaire d'*obkom*. Les nouveaux secrétaires ont en général un diplôme d'études supérieures, avec souvent une spécialisation technique dans l'industrie ou l'agriculture. Ceci témoigne du croisement de cadres issus strictement d'une carrière politique dans le Parti et des élites spécialisées, indispensables à la gestion du système mais devant passer par la carrière bureaucratique du Parti pour accéder à des postes de responsabilité ou pouvoir faire carrière au delà de la région<sup>107</sup>.

---

<sup>107</sup> Une étude sur le changement qualitatif parmi les dirigeants régionaux (Hodnett, 1965) considère que les évolutions sous N. Khrouchtchev seraient plutôt venues des plus âgés « co-optés » tardivement premiers secrétaires d'*obkom* en raison de leur expérience de gestionnaires et n'ayant pas fait carrière dans le Parti, que des plus jeunes entrés directement dans la carrière politique par les échelons inférieurs de la hiérarchie du Parti. La tendance se serait inversée à l'époque brejnévienne, où la priorité a été

Pour J. Hough, les relations entre les structures locales du Parti et les responsables économiques ont peu varié sur le long terme : comme dans tout système « préfectoral », les changements sont le reflet de l'évolution des priorités et comme dans toute situation de double subordination, les conflits ne manquent pas de survenir. L'évolution tend à une spécialisation et à une différenciation des deux hiérarchies, y compris une spécialisation à l'intérieur de chacune d'elles, avec un recrutement et des profils de carrières qui se différencient peu à peu et se font aussi sur des critères de performance économique et managériale, même si les amitiés politiques et les réseaux personnels jouent aussi. On constate un allongement et une stabilisation des postes industriels et administratifs, ainsi qu'une évolution dans l'activité du Parti : moins volontariste, il établit avec le temps des relations de plus en plus rationnelles avec l'administration.

La fonction de secrétaire *d'obkom* constituait aussi une étape clé pour les dirigeants souhaitant faire carrière vers le sommet, bien qu'un appel à Moscou puisse être aussi une mise à l'écart. En 1976, 36% des membres du Comité central sont des secrétaires *d'obkoms*, qui sont véritablement le deuxième cercle des dirigeants. Pourtant, à la fin de la période soviétique, les carrières sont aussi devenues plus stables et plus « locales » qu'auparavant, reflet de l'immobilisme des dirigeants et des carrières au sommet de la direction collégiale Praesidium/Comité Central/Conseil des Ministres.

Pour J. Hough, les représentants régionaux du Parti ont bien été pour l'Union soviétique des « préfets », proches des préfets napoléoniens originels. Détenant au départ essentiellement une fonction de maintien de l'ordre politique et social — associée à une action plus volontariste d'activisme idéologique plus spécifique au système soviétique — ils ont progressivement acquis des fonctions de coordination et d'impulsion des politiques et sont devenus des « préfets du développement », d'autant plus que le développement économique et surtout industriel devenait de plus en plus la priorité stratégique du régime, et l'un des moteurs de sa recherche de légitimation. Intégrés dans un ensemble complexe de structures régionales de pouvoir, soumis au centralisme de l'appareil, les secrétaires *d'obkom* disposaient formellement de responsabilités plus diluées que des préfets. Dans la réalité, l'exercice par le Parti du leadership sur pratiquement tous les domaines de la vie politique, économique, sociale

---

donnée à la carrière et à l'ancienneté dans le Parti. Ces éléments, associés à une restauration du statut et des prérogatives des Secrétaires, renforcent l'image de « notabilité » de cette génération.



et culturelle les place au centre du pouvoir régional et en fait plus qu'un simple administrateur de l'État en région. Mais ce pouvoir ne peut s'exercer et être mis en œuvre qu'au sein d'un réseau complexe de relations qui impliquent d'autres acteurs que ceux du Parti, et notamment les entreprises.

L'évolution de la fonction du préfet à la fin de la période soviétique est marquée par un affaiblissement de son pouvoir de contrôle et de supervision, dans la mesure où des fonctionnaires spécialisés sont passés sous la double tutelle des structures administratives locales et des *vedomstva* (représentations locales des ministères de branches) et où les élus locaux se sont vus attribuer un certain nombre de compétences. Mais dans le même temps, on a constaté un renforcement du rôle de coordination régionale, surtout là où l'action publique du centre en matière de développement économique régional était active.

En principe, une stricte subordination reliait les échelons inférieurs aux sommets du Parti, comme en témoignent les recommandations d'en haut pour l'élection ou la révocation des Premiers secrétaires. Mais la pratique du pouvoir et des relations entre les différents échelons diffère fortement de ce principe, notamment dès lors que l'on considère l'entreprise comme l'échelon de base : la hiérarchie du Parti est régulièrement court-circuitée par les responsables politiques régionaux<sup>108</sup> qui sont en relation directe avec les directeurs des principales entreprises. La composition des organes dirigeants de la région ou de la République en témoigne d'ailleurs directement puisque les principaux directeurs étaient aussi membres du comité régional ou républicain du Parti, formant avec le secrétariat le directoire gestionnaire des *khoziaïstvenniki*.

L'étude des relations entre dirigeants politiques et « managers » économiques permet à J. Hough de tester l'hypothèse d'une modernisation par l'économique, en s'interrogeant sur le rôle de l'industrialisation dans la construction d'un certain modèle de développement. L'auteur applique ce cas particulier à la théorie administrative, à celle du développement politique et de la modernisation politique, dans une tentative de dépassement des approches classiques de la science politique et administrative à l'époque, encore très influencée par M. Weber et le modèle légal-rationnel de la

---

<sup>108</sup> Et cela est d'autant, sinon plus, vrai des Républiques.

bureaucratie. L'approche choisie ici doit permettre, à partir de l'étude de la société soviétique et d'une description préalable de ses institutions administratives, de leur fonctionnement et des modes de prise de décision, de proposer de nouvelles perspectives à cette discipline et à la vision générale des sociétés modernes qu'elle a tendance à impliquer.

Une observation de la participation des organes locaux du Parti dans la prise de décision des entreprises fait apparaître d'emblée un double problème : d'une part l'introduction d'une organisation politique avec ses intérêts et sa composante idéologique dans le monde économique ; d'autre part et surtout, une complication considérable de la chaîne des décisions administratives.

Les règles en vigueur elles-mêmes font ressortir, involontairement, les ambiguïtés et l'éventail des interprétations possibles en ce qui concerne les fonctions des membres du secrétariat. En effet, ceux-ci sont censés à la fois faire preuve d'indépendance et d'initiative dans leurs fonctions tout en ne manifestant pas « une indépendance hors de propos vis à vis du cadre formé par les décisions du bureau » (Hough, 1979, p. 18). Quant aux départements à l'intérieur de la structure du comité de région, ils sont supposés être simplement au service du secrétariat et n'ont pas de pouvoir de décision propre : ainsi, un département régional ne peut directement faire modifier une décision prise par le bureau du Parti d'un échelon territorial inférieur (*raïkom* ou *gorkom*).

Mais les uns comme les autres ont des fonctions plus importantes que ne le laissent penser les écrits théoriques sur les règles de fonctionnement du Parti. Et l'on attendait notamment du secrétaire à l'industrie qu'il ne se contente pas de régler les affaires courantes mais qu'il connaisse à fond les dossiers, sache évaluer et contrôler ses subordonnés, et surtout prendre des décisions concernant le développement de la production industrielle. Dans les régions d'industrie dominante (le charbon dans le Kouzbass par exemple), un département spécial du Parti est consacré à la branche industrielle concernée. Le département et le secrétaire chargés de l'industrie formaient souvent une équipe qui par sa connaissance du terrain (rapports des employés du département sur les entreprises, l'exécution du plan, les problèmes rencontrés etc.), sa capacité d'expertise, était à même de formuler des recommandations et donc d'influer fortement sur les décisions prises par le bureau. A un niveau décisionnel moins important, la même structure et les mêmes relations de fait se répètent au niveau des

villes et des *raïony*, à la différence, majeure, que ce qui relève de l'industrie lourde est généralement de la compétence des *oblast* ou des Républiques. Dernier échelon territorial de l'organisation du Parti, l'entreprise est intégrée en tant que telle à la hiérarchie pyramidale du pouvoir, constituant en quelque sorte elle-même un *territoire*.

La période des *sovmarkhoz* renforce le rôle des comités régionaux du Parti dans la planification car les nouvelles structures font exister de manière beaucoup plus forte et formalisée l'*oblast* comme territoire cohérent avec une planification à son échelle. Les échelons inférieurs du Parti, *gorkom* et *raïkom*, sont souvent ignorés par les *sovmarkhoz*. Après 1962, on constate un affaiblissement du poids des *obkoms* dans la planification, ou plus exactement une réorientation vers des interventions portant sur les stratégies à long terme. Avec la réforme économique menée par le premier ministre Kossyguine en 1965, les nouvelles relations expérimentées entre les départements ministériels et les entreprises, dans le sens d'une prise en compte des considérations de marché, modifient les procédures de planification et donc l'intervention des organisations locales du Parti. Si les *sovmarkhoz* sont supprimés, la logique qui avait sous-tendu la réforme de N. Khrouchtchev, limiter la toute puissance des départements ministériels, préside aussi à la réforme menée par le premier ministre Kossyguine en 1965 : cette fois, c'est directement sur les entreprises que se porte la volonté de changement, avec notamment l'idée d'introduire une forme d'intéressement et des critères monétaires. Mais une réforme du système des prix et l'introduction de critères de rentabilité<sup>109</sup> ne peuvent pour autant voir disparaître le rôle du principal acteur politique qu'est le Parti. On voit à quel point la période soviétique aura été marquée par la dualité du pouvoir politique régional soviétique entre *départementalisme* – le règne des départements ministériels, les *vedomstva*- et localisme - prégnance des responsables locaux et régionaux du Parti, et leurs différentes combinaisons possibles, fonction notamment du rapport entre agriculture et industrie (Brie, 2003).

J. Hough décrit en détail les types d'interventions menées par le Parti dans les entreprises : elles peuvent prendre la forme d'enquêtes, de rapports ou commissions diverses dont la fonction de contrôle et de « correction des erreurs » peut aboutir à des suspensions ou amendes mais aussi à des interventions plus directes dans la

---

<sup>109</sup> Qui préside par exemple à la décision de transférer aux municipalités les activités socio-culturelles des entreprises, une question qui va constituer un enjeu majeur des privatisations et de la nouvelle gestion municipale pendant les années 90 (cf. Chapitre 3).

planification. Des critiques pointent aussi un manque d'engagement concret des organisations du Parti, dont les interventions se borneraient souvent à une lutte abstraite et idéologique contre le « localisme » au lieu d'obliger les entreprises à défendre concrètement les intérêts locaux. Dans l'agriculture, le Parti est traditionnellement très interventionniste, ce secteur ne cessant de « poser problème » aux autorités. Le Parti supplée à l'absence de structure administrative ou managériale et les interventions dans le secteur agricole absorbent une bonne partie des énergies des structures locales, tout en constituant une source de pouvoir et d'influence pour le Parti, ce qui explique en partie l'absence de réforme de l'agriculture et le refus d'y introduire ne serait-ce que des éléments de marché.

Ce problème classique de l'analyse du pouvoir est renforcé dans le cas de l'URSS par les jeux de discours : celui, officiel, du Parti, et celui d'une certaine critique du Parti, -qui peut s'exprimer dans la presse, dans un courrier des lecteurs choisi, dans des réunions etc...-, qui consiste souvent à préparer l'opinion avant des réorganisations ou limogeages. Mais au delà de ces discours, on trouve des facteurs concrets qui limitent l'influence du Parti : le manque de temps ; la double subordination des responsables industriels vis à vis de leur hiérarchie administrative de branche et de territoire ; l'intérêt mutuel des organisations locales du Parti et des responsables industriels qu'elles sont sensées contrôler à des activités semi-légalement ou illégalement, car les deux parties sont tenues à de bons résultats<sup>110</sup>.

Correspondant dans leur principe à l'idée générale que l'on peut se faire du système économique et administratif soviétique, la particularité de ces interventions tient au fait qu'elles ne peuvent se faire que dans une violation fréquente de la légalité ou dans le non respect de directives, alors même que le credo des organisations locales du Parti est censé être de « veiller au respect de la légalité socialiste ». Si la décision du Parti est

---

<sup>110</sup> Ce dernier point s'avère crucial pour comprendre les mécanismes qui régissent les relations entre les différents acteurs de la vie politique et économique locale et les interactions qu'ils mettent en œuvre. Confrontées de manière récurrente à des problèmes d'approvisionnement, les entreprises soviétiques n'ont de cesse de trouver les moyens de « demander plus ». Les responsables hiérarchiques n'étant pas dupes des irrégularités, dissimulations etc., auxquels ont recours les responsables économiques pour faire avaliser leurs demandes, le soutien apporté par les organisations locales du Parti aux responsables d'entreprises dans leurs demandes auprès des échelons administratifs supérieurs revient à « couvrir » ces pratiques aux marges ou en dehors de la légalité. Mais de manière générale, les responsables régionaux du Parti « couvrent » en effet, et l'autorité des responsables du comité régional est un élément coercitif qui permet d'obtenir satisfaction plus facilement que si la demande venait d'un organe administratif. Et malgré des campagnes ponctuelles visant à dénoncer le comportement répréhensible de tel ou tel responsable local, ce fonctionnement n'est jamais interrogé ni critiqué sur le fond.

« obligatoire », une marge de décision relativement importante existe pour le manager, qui peut par exemple choisir entre les priorités du plan, décider quelles directives il va enfreindre partiellement pour parvenir à une bonne exécution de l'ensemble. Le contrôle ne peut être une simple évaluation de performances, il est donc plus subtil et plus large. Le conflit porte sur l'horizontalité : le directeur reconnaît comme légitime la décision des organes supérieurs du Parti (*obkom* ou *gorkom*) et de l'administration (*sovnarkhoz*, ministère) mais pas forcément celle de la cellule de base du Parti dans son entreprise qu'il verrait mieux se cantonner aux tâches disciplinaires ou d'encadrement politique et social.

L'observation du terrain montre qu'en pratique, le rôle du secrétaire est plutôt limité à la persuasion ou à l'appel aux supérieurs dans le Parti (p. 94). Les relations importantes sont avec les comités de ville ou de région (très variables selon l'entreprise, la taille de la ville, les liens personnels...). Un secrétaire d'organisation primaire dans une usine ne peut contraindre un directeur à accepter une décision politique s'il n'est pas soutenu ou poussé par les échelons supérieurs locaux du Parti. Il émerge de cet ensemble de relations l'image d'une *équipe décisionnelle*, triangle composé du secrétaire, du directeur et du responsable des syndicats. Dans ce contexte, l'organisation primaire du Parti remplit plusieurs fonctions : au delà du rôle classique de mobilisation, d'encadrement politique et de lutte contre les infractions économiques, elles participent aussi aux contournements semi-légaux de la planification.

Plus récemment, P. Rutland (1993a) s'est penché sur une analyse du fonctionnement de l'entreprise soviétique et notamment du rôle qu'y jouent les structures locales du Parti. De tous les éléments du système, il considère que l'économie, entièrement contrôlée par l'État, constitue l'élément le plus stable par rapport au modèle « totalitaire » de répression et de contrôle. L'économie politique du système soviétique peut pour lui se résumer à un mélange d'activités dominé par les intérêts du Parti, d'économie planifiée et de sphères formelles et informelles relevant de l'échange et du marché, non soumises aux règles ni du Parti ni de la planification.

Tout en se situant dès l'introduction dans la continuité de J. Hough<sup>111</sup>, P. Rutland ne se contente pas d'actualiser, en utilisant des méthodes voisines, l'étude sur les « préfets soviétiques » de son prédécesseur, mais introduit une différence importante dans l'interprétation. Il attribue à l'intervention continuelle du Parti dans la vie économique une bonne part de l'échec des tentatives d'introduction de réformes du système. Ce raisonnement, dans la lignée d'une perspective totalitaire, mais d'un 'totalitarisme imparfait', tient donc pour non réformable le système tant que le Parti existe. Cela est vrai pour lui tout autant de la période brejnévienne que des époques précédentes et se retrouve dans les tentatives de M. Gorbatchev qui, derrière le discours des réformes, visent essentiellement à maintenir le système et le rôle du Parti. P. Rutland met aussi l'accent sur la complexification croissante de l'économie qui rend d'autant plus décalées les interventions du Parti. Le Parti exerce sa supervision à travers une multitude d'instances, dont la structure interne et les moyens « fonctionnent » parfaitement en théorie. Les problèmes résident à la fois dans la faiblesse des appareils, eu égard à l'ampleur des tâches économiques attribuées aux organisations locales du Parti, et au fait qu'elles sont en permanence prises entre la logique politique et organisationnelle du Parti et celle de l'économie et des managers, tendance que le Parti s'efforce, aux échelons supérieurs, de contrer.

Dans l'industrie, les organisations du Parti exercent des responsabilités très larges, au centre d'un jeu à trois avec les directeurs et les responsables ministériels de branche. Les compétences respectives de chacun et leurs relations hiérarchiques ne sont pas précisément définies. Les relations sont plutôt bonnes localement entre organisations du Parti et directeurs, bien que la direction du Parti s'efforce toujours de dominer l'administration ministérielle. La principale tension entre responsable du Parti et acteurs

---

<sup>111</sup> Le point de départ de J. Hough était l'évolution du système soviétique vers un modèle technique-rationnel, qui reprend le paradigme de B. Moore, en attribuant un rôle de coordinateur, de médiateur au Parti, qui aide à résoudre les conflits dans l'intérêt de la société. Il remet en cause la notion wébérienne de l'efficacité bureaucratique et voit dans le Parti une institution orientée vers les objectifs plutôt que vers la règle (Rigby & Feher, 1982). A ce titre l'utilisation de la notion de préfet lui permet d'insister sur le caractère moderne du rôle des organisations locales du Parti dans l'économie soviétique. P. Rutland remet en cause cette analyse, en tout cas pour la période brejnévienne. Pour lui, dans les années 1960 et 1970, le Parti a plutôt constitué un obstacle à toutes les tentatives de réformes économiques, en raison de ses priorités politiques et de son insistance à maintenir une économie de commandement, mais aussi à l'intérieur même des règles du système, avec des interventions essentiellement politiques qui empiètent négativement sur la sphère économique. La notion de préfet est sans doute utile pour décrire la situation des années 1930 et 1940 et même des années qui suivent la mort de Staline. Mais après 1965, la complexification croissante des processus économiques et techniques l'invalide largement. D'une certaine manière, le système est alors victime du relatif succès du décollage économique des décennies précédentes.

économiques provient de différences dans les objectifs poursuivis et les intérêts à défendre : ceux des grands indicateurs du développement économique et du long terme pour le Parti ; la recherche des bénéfices pour l'entreprise et de la sécurité pour les directeurs. Les cas concrets évoqués témoignent de l'épuisement progressif de l'efficacité des interventions du Parti, alors que les pénuries et les problèmes d'approvisionnement s'aggravent et ne peuvent que s'aggraver tant que demeure un système centralisé d'allocation et de distribution des ressources, quelles que soient les interventions du Parti, coordinateur, représentant de sa région, ou organisation menant une lutte politique en direction des directeurs pour remédier à ces problèmes administratifs.

L'absence de coordination régionale est un problème récurrent et majeur du système économique soviétique, que les organisations locales du Parti ne parviennent pas à pallier, si ce n'est ponctuellement en évitant les écarts les plus grands ou en « poussant » quelques projets. Ces dernières interviennent en effet très régulièrement pour la défense de leurs régions, mais dans une position fragilisée par l'absence de mécanismes officiels garantissant une réponse. Ce processus aboutit à un localisme de plus en plus marqué des organisations locales du Parti face à l'arrogance des ministères. Là où le Parti est l'allié des soviets, dans le domaine de la sphère sociale ou du logement, on constate que les interventions sont plus fructueuses ; elles le sont beaucoup moins dans le domaine de l'environnement où le poids de la verticale ministérielle est très fort. Dans certaines branches, le Parti joue à la fois un rôle de coordinateur et de « pompier ». C'est le cas de la construction, secteur stratégique mais livré à la lutte entre différentes branches ministérielles, où le Parti intervient souvent comme médiateur ; c'est aussi le cas des transports et de l'énergie, secteurs peu territorialisés, transversaux et donc plus faibles en termes d'organisation économique, de planification et de discipline, pour lesquels le Parti est à la fois le « pompier » et le garant de l'ordre. Dans ces secteurs, les interventions du Parti se font sur un profil haut, mais souvent sur un laps de temps très court et sur des objectifs impulsés d'en haut, ce qui n'a jamais permis par exemple à l'Union Soviétique de mettre en place une politique énergétique à long terme.

Autant que la supervision de la bonne exécution des politiques décidées à plus haut niveau sur leur territoire, les organisations locales du Parti remplissent aussi une

fonction plus « classique » de représentation des intérêts, ici des habitants du territoire sur lequel s'exerce l'autorité du Parti. Cette tendance est renforcée par le principe d'évaluation et de promotion des responsables locaux du Parti, qui repose en partie sur la bonne exécution des directives de planification. Placées entre les administrations locales et les responsables du Parti aux échelons supérieurs, les organisations locales sont souvent suspectées par les unes et par les autres de défendre les intérêts de l'autre partie. Dans leur rôle d'avocat des intérêts locaux auprès des échelons supérieurs, les organisations du Parti sont aussi en compétition les unes avec les autres pour le partage et l'allocation de la pénurie, ce qui les conduit parfois à exercer des critiques directes à l'encontre des régions ou des projets considérés comme « concurrents ». Cette forme de « localisme » n'est pas seulement motivée par l'intérêt immédiat du Parti mais aussi par des effets de système dûs à la planification, à l'absence de système de prix et de vision d'ensemble en matière de développement économique qui permettrait de mesurer la pertinence d'un projet local en fonction de paramètres plus globaux.

### **III.2.3. Vers une différenciation fonctionnelle ?**

Le désaccord entre P. Rutland et J. Hough semble en partie un faux débat : le Parti est efficace à l'intérieur des contraintes du système, c'est à dire celles qu'il a lui-même construites. Par ailleurs, c'est plus la relation, l'interaction entre les deux acteurs principaux que sont les structures locales du Parti et les managers qui est productrice de rationalité.

Un vrai débat demeure autour de la différenciation des fonctions économiques et politiques. En critiquant Hough et en attribuant aux interventions du Parti un rôle négatif, P. Rutland va, peut-être involontairement, dans le sens d'une différenciation plus marquée entre le Parti et les responsables économiques. Il attribue au Parti une fonction de leadership politique qui le différencie fortement des administrateurs économiques, qu'ils soient ou non par ailleurs membres du Parti. Le fait même de faire porter l'analyse sur les interventions économiques des structures locales du Parti montre les problèmes de cette hypothèse : se situant au confluent des deux logiques et oscillant à tout moment entre l'une et l'autre, avec une tendance allant plutôt avec le temps vers les managers, les organisations locales du Parti contribuent au brouillage et à l'indifférenciation.



Un autre problème réside dans la prise en compte de l'informel, des réseaux de relations etc. Ces éléments sont essentiels pour J. Hough alors qu'ils sont à peine mentionnés par Rutland. A ne prendre en compte que les mécanismes officiels et formels, la différenciation entre Parti et instances économiques est évidente mais repose pour partie sur des discours. Cette « variable cachée » est pourtant essentielle et contribue sans doute largement à expliquer les divergences profondes des deux auteurs.

Malgré l'affirmation persistante du « rôle dirigeant du Parti », on aboutit à la reconnaissance d'une certaine différenciation entre la fonction et la détention d'une autorité, pour le dire autrement entre « autorité légale » et « autorité rationnelle ». Faut-il en conclure, ainsi que l'a proposé B. Moore (1954, p. 223), à une évolution générale de la société soviétique vers un modèle « technico-rationnel », dans lequel les facteurs techniques et rationnels ont pris le pas sur les éléments de totalitarisme. Les changements administratifs inciteraient plutôt à une analyse en ce sens mais de nombreux éléments ne rentrent pas non plus dans ce modèle : les marchandages observés ne sauraient tenir lieu de débat politique et les pratiques administratives elles-mêmes témoignent on l'a vu d'un rapport à la légalité en contradiction avec ce modèle technico-rationnel. De même, l'intervention continue du Parti dans les décisions, en dépit de la différenciation fonctionnelle apparue, remplit une fonction politique qui induit une uniformité dans les visions du monde et du développement parmi les différentes couches de responsables. Pour J. Hough, l'observation de ces processus sur 30-40 ans révèle que la période post-stalinienne n'a pas vu d'évolution majeure dans ces processus locaux. Est-ce le fruit de blocages qui ne permettent pas à des changements intervenus en haut de se diffuser plus en aval dans la société ? Ou bien les changements ne sont-ils possibles que tant qu'il s'agit de rendre plus performant le système, et non de toucher à des éléments fondamentaux, comme la fonction d'arbitrage et de direction générale du Parti<sup>112</sup>.

---

<sup>112</sup> J. Hough, s'il perçoit dans la modernité politique occidentale l'émergence d'une culture politique mondialisée et standardisée, où les marchandages et négociations pourront se faire sur un socle commun, n'en met pas moins en garde contre les risques d'une approche linéaire du développement politique qui irait vers le modèle rationnel. De ce point de vue, le système soviétique pourrait fournir l'exemple d'un système « moderne » incluant de nombreux éléments non rationnels combinés avec un mode de gestion de plus en plus pragmatique. La réintroduction des catégories du « pouvoir » et de la « tradition » est alors utile à une compréhension des différentes combinaisons possibles de la rationalité et de l'idéologie dans un modèle de développement politique. S'interroger sur ce qui semble aller de soi *traditionnellement* aide à comprendre comment se fabrique un cadre d'action dans lequel les acteurs auront ensuite l'impression de prendre une décision rationnelle. La culture politique n'est pas un ensemble de valeurs extérieures à la société, mais en est partie prenante et se réinvente au fur et à mesure des générations. Les

D'un autre côté, examiner le système soviétique à l'aune des catégories du choix rationnel ne dispense pas des critiques que l'on peut faire à ce modèle de manière générale, notamment en ce qu'il sous-estime la dimension des choix politiques qui fait que dans deux situations données, des décisions différentes de politiques publiques sont prises, qui ne peuvent être attribuées à la seule rationalité des acteurs de ces choix. Les valeurs ou référentiels qui sous-tendent des choix politiques ou administratifs ont-ils un caractère hétérogène aux catégories de la rationalité ou bien peut-on résoudre cette interrogation théorique en considérant que dans le cas du système soviétique, les valeurs affichées du système, le discours idéologique du Parti sont des éléments d'une négociation qui fonctionne sur les critères de la rationalité ? L'exemple des responsables du Parti, a priori porteurs d'idéologie et de valeurs, mais agissant avec rationalité, analyse et pragmatisme, peut inciter à ne pas opposer rationalité et « valeurs » mais peut-être aussi à poser la question du sens du jeu des acteurs : l'enjeu du marchandage s'inscrit dans le système et doit correspondre à ses priorités. La combinaison du pragmatisme et de l'idéologie dans la logique de marchandage signifie que ce dernier est autre chose que le moyen rationnel de résoudre les conflits.

Tout ce qui précède indique qu'à l'image d'une double hiérarchie parallèle marquée par des relations verticales ou horizontales fonctionnelles et terme à terme, il faut substituer un tableau de croisements et de substitutions multiples. Dans ces relations, les premières à être court-circuitées étaient les organisations de base du Parti dans les entreprises. Plutôt que de contacter la cellule de l'usine du Parti pour que celle-ci s'adresse à la direction, un premier secrétaire d'*Obkom* s'adressait directement au directeur de l'usine. C'est dans le règlement des conflits que ces subtilités organisationnelles prennent leur signification. Ainsi, entre une organisation de base du Parti et un responsable économique, c'est le second qui est en règle générale soutenu par l'*obkom* ou le *raïkom*. Mais des rapports consultés ou des entretiens effectués par l'auteur (Hough, 1979, p.33) font état d'une absence de règles en la matière et l'entreprise peut entretenir des relations étroites avec l'*obkom*, le *gorkom* ou le *rajkom* à l'intérieur d'une ville.

La taille du territoire, son implantation industrielle, son importance stratégique à un moment donné, la personnalité des hommes placés aux postes de responsabilité et leurs

---

systèmes de croyance traditionnels offrent de ce point de vue une perspective de longue durée sur les pouvoirs qu'ils permettent de maintenir.

relations avec le centre, sont autant d'éléments qui introduisent une grande variabilité des situations dans le temps et l'espace. Mais ceci n'empêchent pas des constantes d'être observables : l'importance des administrateurs économiques dans l'exercice de fait des relations de pouvoir et l'implication forte des structures locales du Parti dans la décision économique. Par ailleurs, le discours selon lequel « *il n'y a pas de règle* », cache aussi une autre variable explicative, celle de la personnalité des responsables et l'histoire de leurs relations.

#### **III.2.4. L'entreprise soviétique : *patronne* et *pourvoyeuse***

Une image trop centralisée de la gestion des affaires locales peine à rendre compte, on l'a vu, de la capacité de chacun des acteurs à une certaine autonomie, permise notamment par les jeux d'influence, les réseaux de relations mis en œuvre en permanence à l'échelle locale par les entreprises, les départements municipaux, les différents échelons du Parti et les autorités centrales. En effet, le croisement d'une organisation administrative territoriale et d'une organisation économique sectorielle extrêmement prégnante, y compris par la présence des ministères de branches dans les régions –les *vedomstva*– ont pour conséquences l'imbrication extrême des processus de décision, la multiplication des conflits d'intérêts portant sur la maîtrise des ressources et la paralysie de nombreux processus. A la lumière des privatisations des années 1990, on peut présenter une vision du système économique soviétique selon laquelle les entreprises, par le biais de leur directeurs, auraient en réalité, par la délégation constante et croissante des fonctions de gestion et de direction de l'État, qui dispose de d'autant moins d'autorité qu'il est impersonnel, détiennent *de facto* de plus en plus de droits relatifs ou équivalents à des droits de propriété. Et c'est en fonction de cette situation de départ qu'il faut comprendre les réformes de M. Gorbatchev à la fin des années 1980 puis les mécanismes d'appropriation de la propriété au début des années 1990 (Mc Faul, 1996).

Les structures formelles du pouvoir local et régional, à savoir les soviets, n'ont pratiquement aucune maîtrise sur les secteurs importants de l'économie. Seuls les petites entreprises de certaines branches de l'industrie légère en relèvent, un levier très insuffisant pour peser face aux gigantesques pôles de l'industrie lourde lorsque l'on sait que l'allocation des ressources (équipement, main d'œuvre, ressources financières) se

fait par le truchement des branches. Les grandes entreprises se sont ainsi développées sur un territoire, mais dans une relation telle avec celui-ci que c'est elles qui finissaient d'une part par absorber toutes les ressources disponibles -argent, main d'œuvre...- d'autre part par fournir à la population la plupart des services fondamentaux –gardes d'enfant, hôpitaux, écoles, centres culturels, transports...- non directement liés à l'entreprise (Alm Sjoquist, 1995, Shomina, 1992)<sup>113</sup>. En situation de pénurie quantitative et qualitative chronique, ces services pouvaient faire la réputation d'une ville ou d'une région qui allait ainsi attirer une main d'œuvre elle aussi en pénurie dans de nombreux secteurs.

L'allocation des ressources aux entreprises se faisant principalement en fonction de priorités économiques et stratégiques définies dans les ministères centraux, ce système aboutissait à de très fortes disparités régionales, en fonction des implantations des branches de l'industrie lourde privilégiées par les ministères centraux. En raison du lien extrêmement fort construit entre les villes et les entreprises industrielles, de nombreuses grandes villes s'étaient développées *ex-nihilo* ou presque, à partir d'implantations industrielles et de nœuds de transports. Cette organisation laisse de nombreuses traces dans la période actuelle, que l'on a pu notamment observer à Omsk, ville dont la forme actuelle, héritage des années 1930, résulte de l'agglomération de plusieurs « villes-entreprises ». La ville actuelle garde profondément la marque de cette hiérarchie des priorités économiques s'inscrivant dans le territoire<sup>114</sup>. Le quartier, en réalité une ville dans la ville –appelé d'ailleurs *gorodok*, petite ville- des industries de raffinage et de pétrochimie bénéficiait d'aménagements urbains, de centres culturels, polycliniques etc... sans commune mesure avec d'autres quartiers laissés pour compte, comme celui dit des cheminots autour de la gare, ou les très nombreuses maisons de bois insalubres du quartier *central*, mais dans lequel n'était implanté aucune entreprise importante. Devenus aujourd'hui des districts urbains, ces différents quartiers de la ville sont toujours largement déterminés, en terme de pouvoir politique ou d'infrastructures socio-culturelles par la principale entreprise qui y est implantée (cf. chap. III).

---

<sup>113</sup> On reviendra sur cette question de la "sphère sociale" des entreprises et leur difficile municipalisation dans la période post-soviétique dans le chapitre III.

<sup>114</sup> Jusque dans les arrêts de bus ou de tramways qui portent le nom des métiers se rapportant à tel ou tel quartier.

Bien qu'elles dépendent hiérarchiquement de leurs ministères de branche, les *vedomstva*, et non des autorités municipales, ce sont localement les entreprises, via les départements ministériels ou bien directement, qui construisent, équiper, fournissent, routes, écoles, hôpitaux, maisons de la culture, etc., parfois des quartiers entiers. Les entreprises ont à la fois les ressources, financières ou le plus souvent en nature -matériaux qu'elle fabrique ou reçus en échange d'autres entreprises-, la main d'œuvre, et les réseaux de relations nécessaires pour être les financiers et pourvoyeur principal de biens et services pour de nombreuses villes. Ainsi, une entreprise peut avoir un poids tel dans la vie économique, mais aussi la vie sociale ou culturelle d'une ville que ses dirigeants en sont les véritables « patrons ».

On retrouve ici du côté des entreprises le rôle crucial de coordination, médiation, et de contrôle que l'on a vu pour les organisations locales du Parti. Elles affichent volontiers une priorité pour la coordination régionale et pour la construction de valeurs communes autour de la notion de développement territorial. Concrètement, cette activité s'organise autour de mécanismes compensatoires dans l'allocation de ressources et de main d'œuvre, de transferts temporaires d'une entreprise à une autre, pour assurer la bonne exécution du plan, objectif vital pour les uns comme pour les autres. Cette coordination prend aussi la forme d'une incitation forte des entreprises à participer à la prise en charge des besoins sociaux, éducatifs et culturels des collectivités territoriales. Les entreprises deviennent ainsi les « sponsors » d'établissements scolaires, d'hôpitaux, ou de maisons de la culture.

C'est dans ces interactions concrètes que la notion de marchandage prend son sens. Les demandes en provenance des structures locales du Parti, qui sollicitent souvent directement la direction de l'entreprise sans passer par les cellules d'entreprise du Parti, sont aussi la contrepartie du soutien apporté aux entreprises dans leurs demandes vis à vis des ministères ou des administrations... Dans les années 1960, la priorité est de plus en plus à l'approvisionnement en biens de consommation les plus déficitaires. Avec la généralisation d'un système de pénurie à tous les niveaux, le Parti intervient très fréquemment pour résoudre les conflits et arbitrer les priorités. C'est notamment le cas des conflits entre entreprises ou entre les entreprises et les administrations municipales ou les soviets, pour la construction de logements par exemple : la pénurie est aussi celle

de la main d'œuvre obligeant les entreprises à une forte compétition à coups d'avantages sociaux et matériels pour « retenir » le personnel.

Le nombre et la fréquence de ces conflits ne sont pas sans incidence sur la capacité d'intervention et de régulation du Parti. Les responsables économiques et administratifs directement impliqués, s'ils peuvent tenter de résoudre les conflits via ces processus de marchandages et de compromis, sont aussi trop concernés directement par les objectifs du plan à atteindre pour accepter facilement les compromis et sacrifices, alors que le marché comme instance régulatrice fait défaut. Avec le temps, c'est aux organisations locales du Parti que semble être revenu une fonction générale de « ministère de la coordination » à leur échelon. Mais leur rôle est plus réactif – ils interviennent en réponse à des demandes - que proactif.

La présence de quelques entreprises qui se partagent, en coopération ou en concurrence, cette fonction cruciale place souvent les appareils administratifs en position *d'obligés*. Différents cas peuvent être répertoriés (Shomina, 1992) : les entreprises « propriétaires » ; les entreprises « voisines » avec les problèmes de voisinage inévitables qui s'ensuivent et les risques de rupture ; les entreprises « éponges » qui pompent les ressources de la ville sans rien apporter en échange, assurent leur développement économique sur le dos de la municipalité ; les entreprises « partenaires » enfin, qui fonctionnent en bonne intelligence avec les autorités municipales. A la fin des années 1980, semble se dessiner une montée de cette quatrième figure de l'entreprise, agissant à côté d'une génération de nouveaux députés comme acteurs conjoints d'un nouveau développement urbain.

Au tournant des années 1980, tirant les leçons des problèmes sérieux que rencontraient les municipalités en termes d'approvisionnement de planification et de moyens, les autorités, parmi lesquelles de nouveaux venus dans le Bureau Politique du Parti que l'on retrouvera ensuite occupant les plus hautes fonctions de l'État<sup>115</sup>, ont tenté d'engager un certain nombre de réformes de l'administration urbaine. L'objectif était de redonner plus de pouvoirs aux soviets locaux, d'amoindrir la toute puissance des ministères et du

---

<sup>115</sup> M. Gorbatchev, Edouard Shévarnadzé, à l'époque premier secrétaire du Parti en Géorgie et qui sera, comme ministre des affaires étrangères, l'un des plus fidèles soutiens à la perestroïka, et N. Ryjkov, premier ministre en 1990-1991. E. Shévarnadzé démissionna en mai 1991 pour protester contre l'influence grandissante des conservateurs, parmi lesquels justement N. Ryjkov qui se rangea ensuite aux côtés des auteurs du coup d'État manqué d'août 1991.

système de régulation par les branches industrielles (Slider, 1986). C'est la première réforme d'importance depuis l'échec des *sovmarkhoz* de Khrouchtchev. Les soviets ont en effet très peu de pouvoir vis à vis des ministères qui ont autorité directe sur les entreprises, y-compris les entreprises locales, autorité que les *vedomstva* partagent avec les autorités locales du Parti qui ont le pouvoir d'aider les entreprises, en cas de pénuries de matières premières par exemple, et ont intérêt à ce que les performances des entreprises situées sur leur territoire soient bonnes. Le soviet n'a ni ces ressources ni cet intérêt à partager les bénéfices et n'est donc pas engagé dans le « commerce des faveurs » qui caractérise les relations entre les différentes sphères d'autorité. L'influence sur les entreprises est donc très faible. En retour, les villes sont équipées, réparées, construites, voire nourries par les entreprises et surtout par les entreprises d'importance républicaine ou fédérale, celles qui ont le plus de moyens et qui sont justement celles qui ne dépendent en rien du soviet local.

Les soviets ne disposent que de faibles ressources propres qui ne leur permettent pas d'engager d'investissements ni de travaux importants. Les budgets locaux ont même fortement diminué depuis 1945 et en 1981, les sources locales de revenus ne constituaient que 27,2% des budgets locaux consolidés (villes et oblasts) (Slider, 1986 p. 496), essentiellement l'impôt sur le revenu, auquel s'ajoute le faible flux de l'impôt sur les bénéfices des entreprises d'importance locale, de petite taille et qui sont tournés vers les biens de consommation et les services à la population.

En revanche, les soviets doivent avec ces ressources, et avec un personnel communal en nombre très insuffisant assurer le paiement de 85% des services de santé, plus de la moitié de l'éducation primaire et secondaire et 95% des services généraux de la commune. En avril 1985, deux économistes avaient proposé que les soviets puissent avoir recours à des contributions privées pour certains investissements d'ordre culturel ou sportif.<sup>116</sup>

Deux expériences ont été tentées. La première, introduite en 1957 mais activée uniquement dans les années 1970 et avec un champ d'application limitée, est celle dite du « donneur d'ordre unique » qui donnait à la ville la possibilité de coordonner l'ensemble des projets de construction sur son territoire, de passer contrat avec les

---

<sup>116</sup> Sovetskaâ Rossiâ, 12 avril 1985, cité par Slider, 1996, p. 497.

entreprises, même si le financement venait toujours des ministères de branches. La résistance des ministères fut évidemment très forte, de même pour une autre expérience limitée à la ville d'Orel<sup>117</sup>, celle de la « planification continue » : un schéma sur deux ans qui s'ajoutait au système du commanditaire unique pour donner plus de souplesse au soviétique dans la gestion des fournitures et des contrats pour les programmes de construction. Mais la double dépendance de la structure de planification locale envers le soviétique et l'échelon supérieur du Gosplan, l'absence de réelle volonté du Gosplan et du *Gosstroï*<sup>118</sup> de changer leurs méthodes de planification ont provoqué l'échec de l'expérience, et même des effets inverses.

Des mesures plus directes et semble-t-il plus couronnées de succès, mais relevant du pur marchandage ont été tentées : à Riga par exemple, le soviétique de la ville demanda aux entreprises de lui verser une somme d'argent pour chaque nouvelle personne engagée, afin de couvrir les dépenses afférentes de la ville, et menaçant les entreprises récalcitrantes de leur couper le chauffage ou l'électricité. Une mesure plus structurelle a consisté en 1981 à faire correspondre le statut des entreprises avec leur type et leur niveau d'activité. Les entreprises fabriquant des biens d'intérêt local devaient passer sous le contrôle du soviétique et ainsi lui fournir des ressources budgétaires.

Au cours des années 1980, les plaintes des dirigeants locaux concernant le fonctionnement inadéquat du soviétique se sont de plus en plus fait entendre, dans les journaux notamment. Ainsi le responsable du Parti de la ville de Poti en Géorgie sur la question des transferts des ressources : « les ministères prennent au territoire de la ville de l'espace pour les logements et de la force de travail et ne donnent rien en retour. Est-ce juste ?...Le soviétique municipal, légalement en charge de la ville, agit en fait comme un quémandeur, n'a ni les droits ni la possibilité d'agir sur l'économie du territoire qu'il contrôle. »<sup>119</sup> La ville de Poti a ensuite été le lieu d'une expérience plus fructueuse que les précédentes : une autorité spéciale a été créée à Poti, « l'Association territoriale inter-branches » (TMO ou *Territorial'no-mejotraslevoe ob'edinenie*). Il s'agissait d'une structure de coordination et de gestion pour la construction des équipements économiques et culturels, autofinancée, et comprenant 37 personnes venues des

---

<sup>117</sup> Chef lieu d'oblast mais ville de moyenne importance à quelques centaines de kilomètres au sud de Moscou

<sup>118</sup> Organisme chargé de la construction au niveau nationale avec ses branches aux échelons inférieurs comme le Gosplan.

<sup>119</sup> Literanur'naâ Gazeta, 11 mars 1983. Cité par (Slider, 1986, p. 500)



différents départements de l'administration et des entreprises locales. Le résultat a été cependant plus probant en termes d'accroissement des performances des entreprises locales que d'amélioration des équipements et services communaux (logements, canalisations...). Le TMO a notamment été très utile comme intermédiaire et facilitateur dans les problèmes d'approvisionnement des entreprises, rôle habituellement dévolu au Parti.

Dénombrer ou décrire ces expériences aujourd'hui n'aurait pas grand sens si l'on n'y voyait un intérêt : celui de lire ces tentatives à la lumière de ce que l'on sait maintenant de l'évolution ultérieure du système et surtout de la façon dont il s'est transformé ou maintenu dans les dernières années, et ceci dans le souci de mieux comprendre les ruptures mais aussi l'appartenance du mode de gouvernement local à un continuum de plus longue durée. La gestion des villes et des régions est confrontée aujourd'hui à l'héritage du système, aux tentatives de réformes qui ont marqué son histoire, les esprits et parfois les structures de gestion ainsi qu'à la transformation plus générale des modes de régulation locaux dont la Russie est loin d'avoir l'apanage.

## **CONCLUSION**

---

A la veille de la perestroïka, Marc Ferro posait de manière provocatrice la question de la qualification du régime et de son évolution en reprenant à son compte une interrogation de K. Tchernenko : y aurait-il un *excès* de démocratie en URSS (Ferro, 1985) ? Il appelait ainsi à prendre en compte une réalité sociale qui résiste à une analyse dans les simples termes de la relation entre dirigeants et dirigés comme seul principe d'explication de la société soviétique. A travers la présence de zones d'autonomie multiples et fluctuantes dans les institutions sociales gravitant autour de l'appareil d'État mais ne s'y réduisant pas, à travers les marges de manœuvre plus ou moins importantes de la périphérie, il note tout au long de la période soviétique un déplacement fréquent de la frontière entre gouvernants et gouvernés. Si elle fait justice des approches se concentrant sur le sommet de l'État, cette analyse n'en conduit pas

plus à parler de démocratie : les zones d'autonomie sont aussi autant de zone d'autocontrôle qui témoignent de la volonté du système « d'organiser le consensus ».

Les débats sur la capacité du système soviétique à se réformer ont aussi fait resurgir les débats sur le tsarisme et la révolution de 1917. Les approches « totalitaristes » avancent l'idée d'un système non réformable, dans un cas comme dans l'autre, ce qui leur permet ipso facto de considérer la rupture de 1991 comme une autre révolution. On peut au contraire reconsidérer le système soviétique, non pas au prisme de la soviétologie mais dans un débat sur la sortie des régimes autoritaires, ce qui suppose que l'on soit prêt à admettre que celui-ci peut relever de modèles d'analyse généraux du changement historique. (Orlovsky, 1995). On peut aussi considérer que plusieurs types de régimes se sont succédés pendant la période soviétique, le système étant soumis à des forces de changements dans des directions incompatibles ou se bloquant mutuellement.

D'autres auteurs, à partir d'un retour à M Weber notamment, ont tenté plus récemment d'interpréter la crise des systèmes communistes à partir d'éléments internes aux logiques de domination de leurs organisations bureaucratiques et notamment de celle des partis communistes au pouvoir. Plus qu'à la crise économique, à la conjoncture internationale ou aux coups portés par des mobilisations sociétales, la fin des régimes de type soviétique pourrait s'expliquer par la tension devenue avec le temps insurmontable entre « les exigences de contrôle politique, d'un côté, et les nécessités de la modernisation et de la division du travail, de l'autre » (Bafoil, 1998, p. 386)<sup>120</sup>. La crise du système communiste est une crise de la bureaucratie en tant que modèle de fonctionnement des organisations -entreprises, administrations ou partis politiques- illustrant la domination rationnelle et marquée par la différenciation fonctionnelle et par le passage d'une conduite privée des affaires publiques à des règles objectives. En 1918, M. Weber relève la confusion des ordres publics et privés à venir dans la gestion du pouvoir par suppression de la concurrence d'organisation ; la fin des régimes communistes amène à s'interroger sur l'hypothèse selon laquelle « l'imposition par l'autorité politique d'un modèle de fonctionnement bureaucratique conduit à la subversion de l'autorité politique par l'irrationalisme croissant des bureaux ».

---

<sup>120</sup> En revenant sur la « conférence sur le socialisme » faite par M. Weber en 1918, dans laquelle il vise particulièrement la prise du pouvoir par les bolcheviks en Russie.

D'une certaine manière, la thèse du pluralisme fonctionnel ou la théorie de la modernisation retournent cette hypothèse en mettant en avant la présence de processus de différenciation et la présence de sous systèmes d'action. C'est notamment l'interprétation proposée par les observateurs de la bureaucratie soviétique, particulièrement de sa périphérie, dont on a présenté *supra* les analyses (Th. H. Rigby, Th. Friedgut...), et qui considèrent qu'elle a été caractérisée par sa capacité d'adaptation « pour des acteurs contraints de trouver des solutions appropriées et sommés d'innover au sein d'environnements incertains » (Bafoil, 1998, p. 403).

M. Lewin souligne quant à lui le renversement des vecteurs du développement (Lewin, 1995, p. 63) qu'a constitué la formation du système soviétique, dans une société largement dominée par la paysannerie après la révolution. Loin d'attendre les années 30, la bureaucratisation et la transformation du Parti en appareil sont apparues dès la période de la guerre civile. La transformation sociale liée à l'industrialisation à outrance et à la collectivisation, au renforcement de la répression et de la terreur font peu à peu de la société soviétique une « société de sables mouvants », qui a rompu le lien central avec le monde paysan, dispose d'une « quasi-intelligentsia », mais dont le processus de modernisation et d'urbanisation est à « mi-parcours » (*ibid.*, p.65). Le stalinisme peut aussi s'analyser comme un système qui a fondamentalement peur de la société. Celle-ci se développe pour aboutir à une société urbaine complexe qui pousse au changement face à un État bureaucratique en stagnation. De la dépendance à sens unique de la société vis à vis de l'État, va s'opérer un passage vers une dépendance de l'État, inacceptable pour le système, vis à vis de cette nouvelle réalité sociale qui prend de l'autonomie. Le régime se retourne alors contre le système qu'il a fabriqué et qu'il perçoit comme une menace. « Le stalinisme exprima l'incapacité du système [...] à s'adapter aux changements qu'il avait lui-même promus et à contrôler les usages et les instruments de la coercition » (Lewin, 1987, p. 67). Paradoxe de la vulnérabilité du système bureaucratique, son développement est maximum sous Staline mais il est la cible principale de la répression. L'"absolutisme bureaucratique" remporte des succès mais contient sa chute dès lors qu'il prouve son incapacité à innover et à se réformer.

Pour M. Lewin, le Parti est devenu essentiellement une agence administrative en charge des affaires de l'État, en passant d'un Parti révolutionnaire à une administration, puis devenant un secteur, un acteur parmi d'autres de la bureaucratie étatique. Dans les

dernières trente années du régime, le processus à sens unique de l'État vers la société s'est transformé en processus à double sens puis, vers la fin de la période, à nouveau en processus à sens unique : cette fois, c'est la société qui diffuse dans l'appareil d'État les valeurs d'une société urbaine aspirant à la consommation et au bien-être. L'analyse de M. Lewin est aussi confirmée par les multiples enquêtes d'une sociologie soviétique débutant timidement dans les années 70 et 80 pour faire état justement des aspirations à la réussite personnelle ou aux valeurs individualistes (Berelowitch, Wieviorka, 1993).

Pour revenir au débat sur l'existence d'un certain pluralisme dans le système, on peut en effet en conclure à un pluralisme limité aux ajustements fonctionnels, et non à un pluralisme politique né de débats d'idées, de mouvements sociaux. Il faut peut-être admettre simplement que le système soviétique est une combinaison de formes d'archaïsme et de modernité, et accepter de voir l'État soviétique « non plus comme une forme simple et dépersonnalisée [...] mais comme un lieu de tensions et de contradictions, de conflits et de négociations» (Goussef, Blum, 1997)<sup>121</sup>.

Basile Kerblay a livré quant à lui une réflexion qui dépasse l'alternative trop binaire entre le politique et le social posée par le débat totalitaristes/révisionnistes et travaille dans l'articulation des deux sphères, tout en plaçant le politique au centre du fonctionnement ce qui le distingue sans doute de l'école révisionniste. Il considérait pendant la perestroïka que l'évolution de la société est à la fois la clé des éléments de la crise et des éléments de la solution (Kerblay, 1989). A l'inverse, pour M. Urban, le système dans son principe est en antinomie complète avec le développement d'une sphère autonome du politique : il a procédé à une « double excision » du politique, à la fois, par la suppression du pluralisme mais aussi par la mobilisation, l'embrigadement de la population dans des rituels de pseudo démocratie, qui incluent les soviets (Urban, 1997).

On a voulu dans ce chapitre tenter aussi de restituer non seulement la complexité des relations de pouvoir à l'intérieur des institutions mais aussi, en s'appuyant sur l'apport des « révisionnistes » ou des partisans d'une histoire sociale autant que politique

---

<sup>121</sup> Alain Blum et Catherine Goussef, « La statistique démographique et sociale, éléments pour une analyse historique de l'État russe et soviétique ». *Cahiers du monde russe et soviétique*, vol. 38, n°4, octobre-décembre 1997, p. 443.

(Depretto, 2002) mettre en lumière l'interaction de l'État et de la société dans l'histoire soviétique<sup>122</sup>.

Il s'agit maintenant de comprendre comment les institutions, les acteurs, les normes et les pratiques en vigueur se sont transformés mais aussi comment ils ont survécu à ce que l'on a appelé la « fin du système soviétique », ce qu'elle n'était peut-être pas ou seulement partiellement. Il s'agit aussi de comprendre quelle part on doit faire aux transformations d'en haut, des institutions et des élites recourant à diverses stratégies et à celles d'en-bas.

Les recherches récentes portant sur les régimes politiques régionaux en Russie post-soviétique s'appuient et se nourrissent en partie des problématiques que nous avons évoquées dans ce chapitre, qu'il s'agisse des relations clientélistes en vigueur et les différentes modes de relations entre responsables politiques, administratifs et économiques ou des configurations entre institutions élites et ressources. Ces recherches qui portent sur les acteurs et les institutions sont tournées essentiellement vers les élites, dont on ne peut faire l'économie d'une analyse des processus de formation et de différenciation.

Fortement intégrées mais faiblement différenciées, les élites dirigeantes soviétiques disposent de peu de ressources autonomes de pouvoir pour contrebalancer l'État. Assez unanimes à convenir que la Russie n'est pas parvenue à mener une transition démocratique via un « pacte des élites », les analyses s'opposent sur la question de savoir si c'est cette forte intégration qui va peser fortement sur la capacité des élites à sortir de la dépendance vis-à-vis de l'État et permettre, au niveau local comme au niveau central, l'émergence d'une « élite démocratique », ou bien si l'obstacle à la démocratisation sera au contraire la très forte fragmentation des élites en concurrence pour le contrôle des ressources d'un « soft state » et pouvant seulement nouer des arrangements de circonstances. (Higley & al 2003 ; Gel'man & Steen, 2003 ; Brie, Gel'man, Ryzhenkov, 2003). Si les avis divergent sur les solutions possibles à cette situation, - notamment sur le rôle de l'État - les unes comme les autres posent comme acquise la nécessité de ce consensus ou de ce pacte. La société n'est pas un acteur significatif des processus de transformation mais souvent réduite à la condition de

---

<sup>122</sup> Une vision que conteste vigoureusement encore dans des ouvrages récents l'historien M. Malia (1999).

« masses » instrumentalisées par tel ou tel segment de l'élite, ou bien alors la bénéficiaire des relations de clientèle engagée par l'acteur dominant de la région. L'émergence au sein de la société d'individus et de groupes se saisissant des enjeux posés par les transformations et les portant sur la scène publique ou politique, est le plus souvent négligée.



## **CHAPITRE II**

**A la recherche du politique : des mouvements  
informels au renouveau de la démocratie locale**





La période qui s'ouvre avec l'arrivée au pouvoir de M. Gorbatchev, particulièrement à partir de la fin des années 1980, jusqu'aux premières années du nouveau régime en Russie voit l'apparition de processus politiques et sociaux inédits. La diversification de la vie politique locale et l'émergence d'un pouvoir représentatif, conjuguées à des mouvements qui ouvrent de nombreux enjeux dans l'espace public et/ou relaient le processus de réformes impulsé d'en haut, permettent à ces logiques d'action de se placer progressivement dans un cadre global, celui d'un changement systémique. On montrera dans ce chapitre à la fois comment elles ont émergé, par quoi elles se sont manifestées, quelles potentialités transformatrices elles ont pu porter, notamment dans leur capacité à articuler local et global.

Les logiques du système, qu'il s'agisse de conserver le fonctionnement ancien ou d'engager d'en haut les profondes transformations institutionnelles, économiques et sociales que va connaître la Russie des années 1990, ont relégué à l'arrière-plan jusqu'à pratiquement les dissoudre, les capacités d'action qui étaient apparues à la faveur du développement de nombreux mouvements démocratiques. Les années qui suivent sont marquées par un désenchantement vis à vis du politique, voire un véritable rejet, dont le déficit de la représentation est une des caractéristiques. Accentué et rendu visible dans la Russie de Vladimir Poutine, ce déficit était amorcé depuis déjà longtemps.

Après avoir évoqué les grands moments de la perestroïka et présenté les différents débats sur cette période, on se penchera dans ce chapitre sur la naissance des mouvements démocratiques et leur évolution à la fin des années 1980, en mettant notamment l'accent sur l'année 1990, qui vit se tenir les premières élections locales et régionales pluralistes et se mettre en place un apprentissage démocratique à l'échelon local.

## I. UN SYSTÈME À RECONSTRUIRE OU À SAUVER ? LES RÉFORMES PAR EN HAUT

---

### I.1. La *perestroïka* : retour sur les termes d'un débat

---

En juin 2004, les commentaires qui suivent la mort de l'ancien président américain R. Reagan évoquent longuement le « principal artisan de la chute du communisme ». Rien d'étonnant sans doute à ce que les commentateurs mettent l'accent sur la responsabilité particulière de l'ancien président américain. Il peut apparaître plus surprenant de voir l'ancien numéro un soviétique Mikhaïl Gorbatchev lui rendre hommage en évoquant la perte d'un grand président avec lequel l'URSS avait engagé un dialogue nécessaire<sup>123</sup>.

Faut-il y voir, derrière le rappel des bonnes relations qu'avaient su nouer les deux hommes, une reconnaissance implicite par l'ancien responsable russe du rôle prépondérant de « facteurs externes » dans la fin de l'Union Soviétique ? Cet épisode vient en tout état de cause conforter les analyses qui minimisent l'importance des dynamiques sociales à l'œuvre dans le processus de transformation du régime.

Plus de vingt ans après l'arrivée au pouvoir de M. Gorbatchev en mars 1985, les controverses sur les raisons de la *perestroïka* sont toujours vives. Le débat porte sur la part de son initiative personnelle, celle de son entourage proche, initiant un processus de réformes « par le haut », et la part de la montée dans la société soviétique d'éléments de tensions et de crise auxquels le pouvoir se devait de répondre.

Plusieurs approches se sont développées, et souvent affrontées, pour analyser cette période. Le premier, puisant à la géopolitique, privilégie les facteurs extérieurs et

---

<sup>123</sup> Déclaration de M. Gorbatchev 6 juin 2004. site de la radio Ekho Moskvy  
<http://www.echo.msk.ru/news/193297.html>

singulièrement le rôle des Etats-Unis<sup>124</sup>. Le deuxième considère que la perestroïka est essentiellement un processus par le haut, initiée par une nouvelle génération politique parvenue au sommet du pouvoir, consciente de l'urgence de mener des réformes pour ne pas compromettre l'ensemble du système, voire ayant déjà anticipé sa disparition inéluctable mais essayant de ménager une sortie en douceur qui tienne compte des résistances d'une partie de l'appareil d'État et des courants les plus conservateurs. Une version de ce courant minimise radicalement la portée du phénomène en le réduisant à un avatar des compromis internes qui ont marqué l'histoire des relations de pouvoir dans l'Union Soviétique<sup>125</sup>.

Le troisième enfin, a mis en avant les mutations de la société qui auraient travaillé le système de l'intérieur. Si le développement de mouvements culturels, de contestations locales, indices de l'émergence d'une société civile tout autant que d'une crise du régime, sont parfois cités comme des facteurs déclenchants, l'accent mis sur les mutations sociales ne se réduit pas loin s'en faut à une croyance en la prédominance des processus *d'en bas* sur ceux *d'en-haut*, dont le recul ferait aujourd'hui ressortir la naïveté. Les dirigeants du régime, et plus encore les responsables de niveau intermédiaire, ou local, sont les premiers à être partie prenante des mutations de l'ensemble de la société, et à ce titre vont être acteurs des changements. On ne peut donc réduire cette période à une opposition entre le *haut* et le *bas*, dans la mesure justement où des acteurs dirigeants, donc des acteurs d'en haut ont un rôle essentiel dans les logiques de modernisation et de transformation qui se déroulent à cette période<sup>126</sup>. Quant à M. Gorbatchev, il peut alors apparaître comme celui qui opère la

---

<sup>124</sup> Le souvenir de cette période et de ces analyses vient en résonance avec des discours tenus récemment qui font resurgir la confrontation Russie/États-Unis comme structurante de l'explication de leurs relations. De ce point de vue, les crises politiques de plus ou moins grande ampleur qu'ont connues depuis 2003 plusieurs États issus de l'Union soviétique, (Géorgie fin 2003, puis l'Ukraine en décembre 2004, le Kirghizstan au printemps 2005), sont autant de nouveaux exemples de l'actualité de ces débats, qui n'ont en quinze ans rien perdu de leur virulence, à défaut d'être vraiment pertinents ou explicatifs : les 'facteurs externes' portent aujourd'hui le nom de fondations américaines. Jamais très éloignées des services de renseignements, implantées de longue date dans les pays issus de l'Union soviétique pour contribuer au développement de la société civile, elles useraient de technologies politiques et marketing - des roses géorgiennes à l'orange ukrainien, sans oublier les tulipes kirghizes - pour favoriser le renversement si possible en douceur de régimes par ailleurs instables, corrompus et impopulaires.

<sup>125</sup> Si certains évoquent un véritable « phénomène Gorbatchev », d'autres évoquent pour le minimiser le « moment Gorbatchev » (Thom, 1989), ou encore dénie à cette période toute importance historique (A. Zinoviev).

<sup>126</sup> Ce chapitre est aussi l'occasion d'opérer un retour sur les intuitions qu'avaient les chercheurs qui s'étaient au début des années 1990 mis en quête des acteurs pouvant donner du sens aux transformations politiques en cours, et d'un bilan des impasses, échecs et retournements des trajectoires. Il doit donc beaucoup, comme l'ensemble de ce travail, à la recherche entreprise au CADIS par M Wiewiorka et

médiation nécessaire qui a permis l'articulation entre réformes politiques et économiques et « autorisation » d'initiatives « d'en bas ».

Dans la Russie de 2005, on a le sentiment que ce ne sont pas seulement les dirigeants mais la société elle-même qui, à l'instar de M. Gorbatchev vis à vis du président Reagan, donne raison aux analyses « par le haut ». L'on ne peut que constater à quel point non seulement la personne de M. Gorbatchev mais l'ensemble de la perestroïka sont mal perçus en Russie<sup>127</sup>. Les résultats des enquêtes d'opinion ne sont d'ailleurs pas un phénomène nouveau : les opinions négatives ont ainsi progressé très vite après 1991, la sévérité croissant au fur et à mesure que l'on s'éloigne de cette période, tandis qu'à l'inverse les jugements portés sur la période soviétique, y compris sur les pages les plus sombres de l'époque stalinienne, sont atténués et relativisés, voire réévalués<sup>128</sup>. La stabilité d'un passé plus lointain, assortie bien sûr de la nostalgie due à l'effet d'âge, ressort d'autant plus que le passé proche a été gros d'incertitude et d'instabilité ; le discours du régime de V. Poutine alimente cette vision des choses en tentant de faire le lien entre la nostalgie d'un passé idéalisé et un présent synonyme du retour à la stabilité<sup>129</sup>.

C'est donc toute l'ambiguïté de cette période, dans ce qu'elle signifie et dans les interprétations qu'on lui donne, sur le moment autant que dans l'analyse rétrospective.

---

Alexis Berelowitch, avec une équipe de chercheurs russes sous la responsable de Leonid Gordon et D'Ed. Klopov de l'Institut du mouvement ouvrier (devenu ensuite Centre de politique comparé) de l'Académie des Sciences, et au livre qui en est issu : *les Russes d'en bas*, Paris, le Seuil, 1996. (Berelowitch, Wieviorka, 1996). Outre *Les Russes d'en bas*, Paris, Seuil, 1996, les *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol XCV, 1993 et XCVI, 1994.

<sup>127</sup> A l'occasion d'un sondage effectué pour le vingtième anniversaire de l'arrivée au pouvoir de Mikhaïl Gorbatchev, 48% des personnes interrogées considéraient que les choses iraient mieux en Russie aujourd'hui s'il n'y avait pas eu la perestroïka. (Favarel, Rousselet, 2004 ; Désert, 2005).

<sup>128</sup> L'enquête « l'homme soviétique ordinaire » menée à intervalles réguliers par le centre Levada, ex-Vtsiom, indiquait déjà en 1994 44% d'opinions en ce sens, qui atteignant 58% en 1999, période de grande difficulté après la crise économique de 1998 et avant l'arrivée au pouvoir de V. Poutine. Pour cette enquête voir la page <http://www.polit.ru/research/idea/2003/12/24/vciomsov.html>. De manière générale pour ces enquêtes, voir le bulletin du Vtsiom *monitoring obšestvennogo mneniâ* jusqu'en 2003, puis le site internet du centre Levada <http://www.levada.ru>. Sur l'opinion publique et Staline voir Dubin (2003).

<sup>129</sup> Après les changements intervenus en Géorgie et en Ukraine, certains voient poindre des possibilités de même ordre pour la Russie, un changement de régime, qui s'appuierait notamment sur une nouvelle dynamique sociale visible dans les protestations qui ont marqué la réforme des services publics locaux et la *monetizatsia* en général, malgré des éléments de contexte extrêmement différents : le contrôle des événements par les fondations ou ONG étrangères serait beaucoup plus difficile à établir d'une part en fonction de la suspicion dont elles font l'objet de la part du pouvoir, mais surtout par le caractère de la contestation en Russie et les logiques internes des forces sociales et politiques qui la portent. Les clivages politiques sont en partie à front renversé et l'on aurait par exemple quelques difficultés à imaginer les fondations libérales américaines manifester avec le Parti communiste (KPRF) contre des réformes libérales souhaitées dans les pays où se sont produites les diverses révolutions colorées.

L'ambivalence ou la diversité des jugements que l'on peut porter tient sans doute aussi au fait qu'on peut l'appréhender de deux manières. Dans un cas, on analyse la crise et la chute d'un système; dans l'autre, on examine, dans un moment historique particulier, une émergence, un processus de transformation, les conditions d'un passage à l'action. S'agit-il d'une divergence de point de vue sur un même objet ou de la confrontation de deux objets différents ? C'est aussi la question du moment de l'analyse, du cadre choisi. Les « modes » théoriques ou conceptuelles infléchissent dans un sens ou dans un autre le regard porté sur une réalité elle-même extrêmement mouvante.

A la fin des années 1980, et encore au début des années 1990, l'heure semble d'autant plus être à privilégier une approche « par en bas » pour l'analyse de l'émergence d'acteurs de la société civile, que l'on observe une certaine tendance à extrapoler à la Russie des évolutions et des mouvements observés dans les pays d'Europe Centrale<sup>130</sup>. Un autre problème vient se greffer : en levant les obstacles de l'accès aux sources et aux acteurs, mettant fin à l'opacité du terrain, la perestroïka a-t-elle créé les conditions d'une illusion intellectuelle, conduisant les chercheurs à surévaluer, sur-interpréter les processus devenus visibles dans une société auparavant inaccessible ? Et peut-on faire, sans céder à la séduction qu'opère le phénomène *grassroots* à la fin des années 1980, une analyse de cette période qui ne renvoie pas à des explications systémiques qui font ressortir la continuité des normes et des pratiques dans une démarche de *path-dependance* où opère une disqualification systématique des logiques sociales d'en bas au profit d'une analyse par le haut des transformations institutionnelles ou des politiques publiques.

Il se noue une relation complexe entre l'objet d'étude et le cadre théorique ou conceptuel. L'objet « système soviétique » - et sa surdétermination idéologique pendant des décennies -, doublé d'un terrain opaque exige d'échapper à un double piège : celui de la simple adaptation à un terrain particulier d'un cadre déjà prêt, ici celui de la *transitologie*<sup>131</sup>, et celui d'un rejet pur et simple de cadres préétablis au nom d'une situation spécifique. Avec le recul, il apparaît plutôt que les outils s'élaborent en partie au fur et à mesure que l'objet se construit et se complexifie.

---

<sup>130</sup> En témoigne notamment le renouveau des analyses sur la société civile qui prennent appui sur les processus en cours en Europe centrale à la fin des années 1980. (Arato & Cohen, 1991...).

<sup>131</sup> Voir notamment les travaux de Philippe Schmitter et G. O' Donnell (1986), J. Higley (1992). Pour des débats plus récents qui se livrent à une critique du concept, ou à une « critique de la critique », voir Guillhot et Schmitter (2000), Dobry (2000), Fish (1999), Carothers (2001), Squier (2002).

La variété des analyses sur la perestroïka traduit la variété des regards portés sur le système, sur sa capacité à se réformer. A la dégradation économique, viennent s'ajouter la catastrophe de Tchernobyl, puis le retrait d'Afghanistan, autant d'événements qui alimentent le sentiment d'épuisement du système. A la veille de la perestroïka, certains auteurs prédisent sa fin par implosion, et beaucoup, parmi les économistes notamment, constatent la profonde crise dans laquelle il est engagé. Mais c'est en même temps un sentiment d'immuabilité qui revient dans les regards portés sur le régime, accentué par le contexte de guerre froide ravivé au début des années 1980. Pour C. Castoriadis par exemple, il s'agit d'une « bifurcation qui n'était inscrite sur la carte de personne » (1990, p. 11), mais l'auteur considère que le pouvoir, bien que total et totalitaire, était sensible au changement historique (*ibid.* p. 468). Cette bifurcation, dans laquelle la volonté et l'autonomie d'action d'un ou de quelques hommes ont beaucoup compté, était-elle pour autant imprévisible ou bien des évolutions sous-jacentes et de longue durée permettaient-elles d'imaginer un tel scénario ? Tout en reconnaissant ne pas pouvoir trancher la question en l'état<sup>132</sup>, nous choisissons de nous intéresser en priorité aux effets que cette politique a produit quelles qu'aient été les intentions de son initiateur : « Mikhaïl Gorbatchev n'avait peut-être pas l'intention d'amener son pays vers la démocratie, mais au tournant des années 1990, c'est bien à cela que la perestroïka avait conduit » (Fish, 2005, 241).

## **I.2. Éléments d'une crise structurelle**

Au milieu des années 1970, déjà, certains prédisaient un effondrement de l'Union soviétique, sa « chute finale » (Todd, 1976), en considérant la présence d'indices d'une crise économique<sup>133</sup> et sociale structurelle et profonde qui allait forcément produire des effets, même si le tour politique exact que prendraient les événements et leur horizon étaient difficiles à prévoir.

---

<sup>132</sup> Elle le sera sans doute partiellement ultérieurement par des travaux d'historiens dans les archives notamment.

<sup>133</sup> On considère la crise avancée depuis au moins 1975. Au milieu des années 80, on arrive à une croissance nulle tandis que la fuite en avant dans la course aux armements épuise encore un peu plus le reste de l'économie, le secteur de la consommation notamment, source importante du mécontentement social et des pratiques économiques de contournement par l'économie illégale pour tenter de compenser la pénurie.

Les tentatives de réformes économiques menées pendant la période soviétique ont buté sur l'incapacité à traiter les problèmes de motivation au travail des individus, d'absence de concurrence et d'un système de prix dicté par des impératifs stratégiques et logiques de pouvoir déconnectés des priorités et des besoins de la société. Les problèmes d'approvisionnement permanents sont subis par la population dans son quotidien et minent à la fois l'économie toute entière, particulièrement l'agriculture (Sapir, 1989, Nove 1981, Pouliquen 1994). Cette crise profonde, marquée par une forte délégitimation progressive de l'économie administrée, perceptible notamment dans la montée des pratiques économiques illicites et de contournement<sup>134</sup> est aussi un des messages principaux du rapport confidentiel rédigé par la sociologue de Novossibirsk T. Zaslavskaya en 1983<sup>135</sup>, document qui sera quelques années plus tard l'une des bases du programme de réformes économiques et sociales. Ce rapport fait notamment état des blocages de plus en plus manifestes, non seulement dans l'organisation économique mais comme résultat des mutations qu'a connue la société soviétique : élévation du niveau d'éducation, urbanisation, aspirations au bien-être et à une qualité de vie, à une prise en compte des individus dans l'organisation du travail, le « facteur humain », terme qui va devenir l'un des maîtres mots de la perestroïka.

L'absence d'action collective organisée et de grande ampleur ne signifie pas absence de mouvement ou de débats dans la société. La crise de l'ensemble du système est donc plutôt celle d'une tension, d'une fracture grandissante entre la pétrification progressive du pouvoir, l'aggravation de la crise économique, et les aspirations individuelles et collectives de la société. De ce point de vue, l'injonction gorbatchévienne consistant à demander à la société de sortir d'un état supposé de léthargie et de s'activer pour soutenir le processus de réformes, relève d'une certaine mauvaise foi politique, et à tout le moins d'une importante erreur d'appréciation : en s'attribuant l'entier mérite du « réveil » et en englobant l'ensemble de la société dans une stagnation générale, ce constat oublie qu'on peut lire le processus de réformes aussi comme une réponse implicite à cette tension grandissante entre des aspirations sociales et un blocage des mécanismes économiques et des rouages du pouvoir politique et de l'administration.

---

<sup>134</sup> Voir sur cette question les travaux de Gilles Favarel-Garrigues (2000).

<sup>135</sup> Ce rapport classifié et critique, qui faisait suite à une conférence sur l'état de l'agriculture en Union soviétique tenu à Novossibirsk en 1983, fut d'abord publié en *samizdat* en Russie avant de d'être traduit et publié dans le *Washington post*. Il fut ensuite largement discuté dans les échelons supérieurs du Parti et de l'État après l'arrivée de M. Gorbatchev. (Zaslavskaya 1984, 1993). Voir aussi l'interview de T. Zaslavskaya dans le numéro spécial de *Demokratizatsiya*, vol. 13, n°2, 2005 [perestroïka in retrospective].



Le processus d'urbanisation accéléré dans les années 1960 et l'émergence d'une certaine forme de classe moyenne urbaine, éduquée, inscrite dans une trajectoire de mobilité professionnelle et sociale ascendante est une des principales caractéristiques de l'URSS des années Brejnev et vient progressivement heurter le discours officiel des valeurs et devoirs collectifs (Lewin, 1989 ; Starr, 1988), ce conflit latent traversant aussi une partie des cadres politiques et administratifs, notamment les responsables d'échelon intermédiaire. C'est d'une certaine manière au milieu des années 1980 la crise de l'ascenseur social, le décalage grandissant entre les nouvelles aspirations individuelles et les possibilités offertes par le système en crise, que ce soit sur le plan de l'initiative économique, sur celui des possibilités d'éducation supérieure, de carrières, ou tout simplement de consommation (l'épargne forcée atteint des sommets au milieu des années 80) qui précipite les évolutions au sommet de l'État, notamment pour tenter de résister à la multiplication des initiatives et pratiques individuelles à la frontière de la légalité, dans l'économie (les *chabachniki* dans la construction, le commerce...), mais aussi dans la communication et l'information (de l'écoute des radios étrangères aux *samizdat*...). C'est à la base de ces pratiques que se forment aussi des réseaux, des groupes d'affinités ou d'intérêt, parfois à la lisière du pouvoir, parfois en dehors sans parler du phénomène particulier de la dissidence (Vaissié, 1999, Horvath, 2005).

On ne saurait négliger non plus les éléments liés à la situation internationale. Ils ont eu une grande importance dans le tournant de la perestroïka et dans la chute du régime soviétique : la fin de la détente des années 1970 est consacrée tout à la fois par l'élection de R. Reagan à la présidence des États-Unis que par l'invasion soviétique en Afghanistan. La reprise des investissements militaires aggrave l'épuisement de l'économie soviétique, lancée dans une compétition économique et technologique quasi-impossible avec les États-Unis. Était-elle alors mûre pour une « révolution sociale », présentant les signes intérieurs autant qu'extérieurs de la crise, ainsi que l'analyse Theda Skocpol (1985) qui considère comme essentiels les facteurs extérieurs qui minent l'autorité de l'État : défaites militaires, menaces aux frontières, conflits coloniaux. L'affaiblissement du rôle international d'un pays favoriserait le déclenchement de révolutions là où les mobilisations sociales seules souvent ne suffisent pas. L'URSS des années 1980 semble de ce point de vue assez bien « coller » à ce schéma. Ces facteurs seraient à compléter par une analyse historique de l'État, de son degré de bureaucratie et de centralisation. La notion d'action collective, inscrite à

l'intérieur du système bureaucratique et non réduite à la contestation de groupes alternatifs, peut constituer un prolongement, une adaptation utile de l'hypothèse classique de M. Weber sur la crise de la bureaucratie (Bafoil, 1998). Elle semble pouvoir s'appliquer avec pertinence au cas soviétique où l'impulsion et le relais local des réformes va venir de l'action d'une partie des élites et des cadres à l'intérieur du système.

Comme on l'a vu précédemment, la crise se manifeste aussi par les tentatives de réformes qui ont jalonné son histoire, et qui témoignent autant d'une prise de conscience de longue date par les dirigeants soviétiques des défauts profonds de l'organisation et du fonctionnement de l'économie et de leur incapacité à procéder à autre chose qu'à des réformes à l'intérieur du système, dont les effets sont marginaux, voire contre-productifs comme on l'a vu (*supra* chap. I) dans le cas des *sovnarkhoz*.

### **I.3. Réformes économiques et rééquilibrage des pouvoirs**

On peut considérer que les intentions initiales du groupe dirigeant autour de M. Gorbatchev, « despote éclairé collectif et isolé » (Castoriadis, 1990, p.471), étaient celles d'une modernisation par le haut visant à sauvegarder l'essentiel du système, dans le souci d'améliorer son efficacité, ou d'éviter son effondrement possible à plus ou moins long terme, et non d'une refonte radicale ni d'une profonde démocratisation.

Une fois ces éléments posés<sup>136</sup>, la question la plus intéressante n'est pas tant celle des intentions des leaders que celle des effets que ces intentions produisent et celle de la capacité de la société à se saisir des possibilités offertes par l'ouverture pour s'engager dans un mouvement politique et social plus fondamental. Le débat sur ce point là peut-être plus fécond que celui sur le caractère « révolutionnaire » des événements de 1989 en Europe.

A l'intérieur des organes de direction du Parti, l'ouverture interne se fait dès 1987, lorsque les élections au Comité Central ouvrent une compétition réelle. Mais les pressions conservatrices n'autorisent qu'un faible renouvellement des responsables

---

<sup>136</sup> cf. R. Dahrendorf (1991).

locaux par rapport aux cadres centraux (Rutland, 1993). Les efforts de l'équipe réunie autour de M. Gorbatchev vont ensuite porter sur une évolution du régime par des pressions extérieures, c'est à dire en provenance de la société. Les politiques de *glasnost* et de *perestroïka* vont faire petit à petit évoluer la doctrine politique vers un ralliement aux principes et valeurs de base de la démocratie occidentale. Ces éléments sont discutés en haut lieu dans les réunions du Parti, qui en vient à lâcher du lest en permettant notamment une expression pluraliste en son sein, au nom de la démocratisation (*demokratizatsiya*) qui devient avec *glasnost* l'un des maîtres mots du vocabulaire politique, remplaçant le vocable d'accélération (*uskorenie*) des premiers mois de l'arrivée au pouvoir de M. Gorbatchev.

### **I.3.1. L'émergence d'une nouvelle couche sociale sur fond de crise**

Décisives pour la suite du processus, les réformes économiques sont un gigantesque défi pour ceux qui, à l'intérieur du pouvoir, souhaitent les mener, tant sont prégnants et semblent insolubles les problèmes de pénurie de biens, de faible productivité, de déséquilibre fondamental entre les différents secteurs au détriment des biens de consommation et des services (Chavance, 1989, Sapir, 1989, 1991, Appel, 2004)

En 1987, puis 1988, des lois de libéralisation économique vont notamment permettre l'essor très rapide des coopérateurs (cf. *infra*) Dans le même temps, les entreprises d'État sont l'objet d'une réforme fondamentale, engagée par la loi du 30 juin 1987 qui leur accorde un régime d'autofinancement (Radvanyi, 1990, 25 ; Pchelintsev, 1992), ce qui suppose aussi de les faire passer sous tutelle des collectivités territoriales et revient donc à envisager une refonte complète de l'organisation administrative et territoriale de la Russie, fondée sur la décentralisation et l'autonomie économique régionale. Se sentant menacés par ces réformes, les branches des ministères centraux, les *vedomstva*, dont on a vu le rôle central dans l'architecture de l'économie soviétique, tentent par tous les moyens de freiner la mise en œuvre des nouvelles dispositions. Le Parti tente également de maintenir une tutelle politique sur le processus pendant toute la période, mais elle est très diverse selon les régions, et l'on observe localement nombre de situations où les initiatives économiques indépendantes sont encouragées par l'appareil

local, entre autres pour s'opposer aux tentatives de reprise de contrôle des départements ministériels.

Ces réformes sont diversement appréciées : elles se traduisent pour les grandes entreprises dans certains secteurs par un renforcement des contraintes budgétaires et des restrictions du circuit d'approvisionnement ; les prix souvent élevés du fait du monopole des coopérateurs ainsi qu'une qualité souvent médiocre suscitent un fort ressentiment dans une partie de la population, pour qui cette nouvelle catégorie sociale prend le relais des spéculateurs autrefois pourchassés par le régime, et ce alors que les pénuries s'aggravent. De leur côté, les coopérateurs se perçoivent comme une nouvelle génération et un élément vital des réformes économiques ; ils se dotent même d'un début d'organisation collective pour se défendre contre les obstacles mis par les conservateurs à la progression de cette nouvelle activité indépendante. Globalement, ce processus impulsé d'en haut est assez fort pour ébranler les fondements de l'édifice et notamment certains mécanismes administratifs, mais échoue à susciter suffisamment d'énergie et d'initiatives localement que ce soit du côté des organisations locales du Parti ou des directeurs.

Dès leur mise en place, les observateurs notent les risques ou les problèmes déjà apparus dans le processus de réformes : conflit de temporalité entre réformes économiques et réformes politiques, tendance à la revanche des « régionalistes » sur les partisans de l'approche sectorielle<sup>137</sup>, qui se traduit par la constitution de nouvelles bureaucraties et l'établissement de nouvelles logiques de marchandages, à l'échelle locale cette fois. Pourtant, une nouvelle génération de cadres gestionnaires urbains modernisée, professionnalisée sur des critères de compétences et plus seulement d'allégeance ou de clientèle, était apparue dans les années 1970. Elle est particulièrement déstabilisée par la perestroïka, lorsqu'elle se rend compte que ce n'est pas elle qui va mener à son terme le processus de modernisation ni être les acteurs-clés des réformes en cours (Mandrillon, 1992).

---

<sup>137</sup> Le conflit récurrent dans toute l'histoire soviétique, on l'a vu dans le chapitre I, qui oppose deux modes de gouvernement et de politique économique : l'une où domine la verticale des ministères avec leurs départements (*vedomstva*) en régions ; la seconde qui donne un pouvoir important aux responsables politiques et administratifs régionaux pour mener ces politiques.

Alors que les années Gorbatchev sont marquées par une aggravation de la crise économique, beaucoup considèrent que les défauts du système ne lui sont pas intrinsèques, ni même fonctionnels - ils sont le résultat de dérives susceptibles d'amélioration – et que ce sont les présupposés initiaux des réformes qui mènent à l'impasse. Les tentatives pour introduire ces « correctifs » échouent et l'accélération de la crise fait évoluer l'équipe au pouvoir qui en arrive au constat qu'une réforme à l'intérieur du système n'est pas possible et que c'est l'ensemble du fonctionnement, de l'organisation sociale, économique et politique qu'il faut reconsidérer. (White, 1990, p. 216). Le pas est franchi : tenu pour responsables de la crise, l'ensemble des structures et de l'organisation du pouvoir nécessitent une réforme radicale. C'est alors que la crise économique s'aggrave et avec elle les tensions entre conservateurs et réformateurs, poussés par l'émergence de la Russie comme nouvelle force politique revendiquant sa souveraineté, que le sommet du pouvoir tente de présenter un programme de réformes économiques général et radical : le programme dit des 500 jours, conduit par S. Chataline, accompagné de G. Iavlinski et E. Gaïdar. Ce plan, soutenu par B. Eltsine, le parlement russe et le groupe interrégional des députés, est rejeté par les conservateurs au profit d'un autre plan.

### **I.3.2. Le retour des soviets ?**

Si L. Brejnev avait ouvert d'une certaine manière la voie à un rééquilibrage horizontal des structures du pouvoir local (*cf. chap. I*), la verticale du pouvoir et l'omniprésence du Parti n'avaient pas été entamées. Avec M. Gorbatchev, une politique volontariste, perceptible rapidement dans les discours, puis dans des propositions concrètes de réformes institutionnelles est entreprise. Elle repose sur l'idée d'une démocratisation progressive et « contrôlée » : ouverture au pluralisme pour l'élection des soviets<sup>138</sup>, réactivation de leur rôle de contrôle de l'exécutif, amorce de décentralisation dans la gestion des affaires locales et diminution des interventions du Parti en général (Hahn, 1991). Mettant un terme d'une certaine manière au débat ouvert en 1917 (*cf. chap. I*), Gorbatchev constate qu'il y a eu remplacement des activités gouvernementales et administratives par le Parti.

---

<sup>138</sup> Compétition entre différents candidats, fin du système de préférence pour les candidats du Parti, mandat limité à 5 ans.

Dès janvier 1987, lors du plénum du Comité central du Parti, alors que l'on parle tout juste de perestroïka, M. Gorbatchev propose un aménagement technique - élargir les circonscriptions et instaurer un scrutin plurinominal, ce qui permettrait, entre autres, de réduire la quantité pléthorique de députés – mais surtout, demande à ce qu'une réelle pluralité de candidatures soit possible lors des conférences préélectorales, ces fameuses « primaires » soviétiques. Des expériences d'élections pluralistes sont mises en place cette année là.

Peu à peu, ces propositions sont mises en œuvre dans d'autres institutions avec l'organisation d'élections des responsables d'entreprise par les salariés, l'élection démocratique des responsables locaux du Parti. M. Gorbatchev espère ainsi casser l'opposition des plus conservateurs à sa politique de réforme et gagner l'adhésion à son projet des nouvelles couches aspirant à monter en responsabilité dans l'appareil du Parti comme dans la gestion des affaires publiques, dans la mesure où c'est un Parti renouvelé qui doit mener les changements. L'idée de M. Gorbatchev est aussi d'établir deux hiérarchies beaucoup plus distinctes entre instances du Parti et pouvoir d'État, de redynamiser et repolitiser le Parti en en faisant une force politique qui devrait rendre des comptes devant les électeurs<sup>139</sup>. Mais il va aussi provoquer une forte réaction de l'appareil traditionnel en province, qui, n'étant plus soutenu en haut, va chercher pour se maintenir au pouvoir des soutiens locaux, notamment auprès des responsables industriels et agricoles.

En partie involontairement, cette stratégie d'ouverture à l'intérieur du Parti va contribuer à construire une scène politique pluraliste, rapidement polarisée autour du soutien ou du rejet des réformes en cours. La place du Parti dans le processus apparaît d'ailleurs rapidement comme l'une des contradictions majeures : l'hésitation de M. Gorbatchev et de son équipe entre le souhait de contrôler, par l'entremise du Parti le processus d'ouverture, et la nécessité de plus en plus évidente de devoir le contourner et diminuer son influence pour voir les réformes aboutir. La marche des événements est telle que la seconde option s'impose progressivement.

---

<sup>139</sup> Ainsi, une idée de M Gorbatchev, rejetée dans la loi finale, avait été de faire élire automatiquement le responsable régional du Parti président du soviet régional, afin que sa responsabilité d' élu soit engagée et qu'il puisse être écarté du pouvoir par les électeurs au prochain scrutin si sa politique était jugée négative.

C'est dans ce contexte qu'est préparée une étape importante dans les réformes politiques et administratives, la réforme du gouvernement local. Des amendements constitutionnels - à la constitution soviétique - adoptés en décembre 1989 et mars 1990 rendent possible le vote d'une loi fédérale sur *l'auto-administration locale*<sup>140</sup> le 9 avril 1990. Avant d'examiner quels sont ses principes et ses implications pour l'échelon local et notamment pour les soviets qui nous intéressent ici, il faut rappeler que l'on est encore dans le cadre de l'URSS : adoptée alors que montent les revendications nationales, la latitude laissée aux Républiques pour décider de leur organisation interne est un élément décisif de la part du pouvoir pour tenter de désamorcer la montée des souverainetés (Mandrillon 1992 ; Gazier, 1992). En effet, le fait national s'impose à partir de 1988 et les conflits parfois sanglants qui découlent des revendications d'indépendance de plusieurs républiques fédérées de l'Union Soviétique (Géorgie, Haut-Karabagh, Ukraine...), sont une donnée essentielle pour comprendre aussi les évolutions du régime à Moscou et notamment sa politique en direction des républiques et des régions.

Les changements introduits par la loi touchent d'abord à l'équilibre entre exécutif et législatif puisque l'idée est de renverser la hiérarchie des pouvoirs en rendant l'exécutif véritablement responsable devant le soviet. La loi met fin au cumul des mandats, au sens où les membres des comités exécutifs (*ispolkomy*) ne pourront plus être membres du soviet, afin d'empêcher les conflits d'intérêts. Leurs responsables seront élus par les membres du soviet et responsables devant eux. Pour que les soviets, dont le nombre est pléthorique, puissent fonctionner efficacement en tant qu'organe principal du gouvernement local, un présidium réduit doit organiser le travail législatif et surveiller la mise en œuvre des décisions par le comité exécutif.

Autre axe de la réforme, en rupture forte avec l'organisation précédente, la *décentralisation* : il est accordée « indépendance et autonomie » totale aux soviets pour décider des questions relevant de leurs compétences, lesquelles compétences sont définies par la loi. Ainsi, le transport urbain, la rénovation urbaine, le commerce de détail, les structures municipales de santé, ... doivent être dévolues à l'échelon local. Abandonnée dans la loi finale, le projet prévoyait dans son stade initial une certaine part

---

<sup>140</sup> *Mestnoe samoupravlenie*. On a choisi ce terme en français, traduit souvent en anglais par *self-management* ou *self-government*, pour ne pas utiliser le terme d'autogestion, connoté différemment. (cf. aussi *infra* le chap. IV pour les comités de quartier).

d'*autofinancement*, ouvrant la voie à une fiscalité locale. La question des finances locales et de la répartition de la fiscalité entre les différents échelons administratifs va constituer l'un des enjeux principaux, et très conflictuel, de la question du pouvoir local pendant toute la décennie suivante (cf. *infra* chap.III).

La loi veut aussi inscrire une autre rupture avec la hiérarchie unique qui reproduit une organisation des pouvoirs quasiment identique du sommet de l'État au village. Entre l'*auto-administration locale* dévolue aux villages, villes et cantons (*rajony*), et le *pouvoir d'État* réservé aux oblasts et placé directement dans la verticale du pouvoir fédéral, une distinction nette est affirmée. L'ambiguïté de cette réforme et les malentendus qu'elle risque de susciter sont mis en avant très rapidement par le spécialiste des soviets et le promoteur des réformes les concernant G. V. Barabašev<sup>141</sup> lorsqu'il explique que contrairement à la population, aux députés et aux municipalités, les républiques et les oblasts n'ont pas intérêt à cette réforme et qu'ils feront tout pour la bloquer, ne pouvant pas imaginer de perdre le contrôle sur les échelons inférieurs du pouvoir. Ce malentendu profond entre l'affirmation de principes et la réalité de pratiques va perdurer et s'approfondir pendant toutes les années qui suivent, sans être jamais résolu ni par le vote des lois successives de la Fédération de Russie (en 1991, 1995 et 2003), qui tentaient pourtant de mettre fin aux ambiguïtés, ni par la mise en œuvre pratique des relations entre la « verticale du pouvoir » et les sujets de l'auto-administration locale.

Minée par les luttes de pouvoir au sommet entre la nouvelle direction russe de B. Eltsine et M. Gorbatchev et surtout par la déclaration de souveraineté russe de juin 1990 qui rend caduque la législation fédérale sur le territoire de la RSFSR et rejette à l'arrière plan la mise en place des réformes de décentralisation, la loi de 1990 n'eut pas réellement le temps d'être mise en pratique, et se traduisit par un fonctionnement chaotique des nouveaux pouvoirs locaux jusqu'au vote de la loi de la RSFSR du 6 juillet 1991<sup>142</sup> : celle-ci mettait fin à la dualité des pouvoirs exécutif et législatif au niveau local en instaurant le principe de l'élection directe d'un maire, appelé à prendre la tête

---

<sup>141</sup> Lors d'une table ronde organisée par la *Pravda*, 29 juin 1990, p. 5-6.

<sup>142</sup> Loi « sur l'auto-administration locale en RSFSR ». *Vedomosti s'ezda narodnyh deputatov SSSR i Verhovnogo soveta SSSR*, 1990, n°44, art 914. in Gazier 1992, art. cit.



d'un conseil municipal<sup>143</sup>. Dépassant la réforme constitutionnelle – soviétique - de 1989, elle précisait les compétences des organes d'auto-administration locale et confiait notamment aux municipalités des pouvoirs étendus en matière de propriété. Ces dispositions vont avoir une importance considérable dès lors que le gouvernement russe va mettre en place une politique de privatisation intensive.

La loi de juillet 1991 redonne beaucoup plus d'importance aux organes locaux et régionaux du pouvoir que sont les soviets, à la fois en termes économiques et en termes politiques : pour la première fois, un processus électoral pluraliste est mis en place et redonne sens à des instances qui ne relevaient comme on l'a vu que très formellement d'un processus démocratique. La réforme politique est accompagnée de mesures économiques : ainsi les soviets se voient attribuer des compétences budgétaires et de gestion, disposant de l'autonomie comptable<sup>144</sup> et pouvant pour la première fois lever directement des impôts. Bien souvent, les soviets locaux ou de Républiques et notamment le Parlement de RSFSR, vont voter des lois en faveur de réformes économiques plus radicales que celles proposées par le gouvernement Gorbatchev ou votées par le Soviet suprême. En contrepartie, et l'on peut décèler dans ce dispositif tous les enjeux et la complexité des transferts de compétence ou du « fédéralisme budgétaire » qui se mettront en place dans les années suivantes, les pouvoirs locaux reçoivent la responsabilité d'un certain nombre de secteurs économiques qui relevaient auparavant du niveau républicain ou fédéral, dont ils devront assurer le financement et l'équipement avec ces nouvelles ressources propres, à condition de pouvoir en disposer réellement étant donné le contexte de pénurie chronique, de démonétisation de l'économie, la part des échanges non monétaires entre les entreprises,. Les soviets locaux ont aussi à charge à partir de cette époque, le financement de la fameuse « sphère sociale », assurée jusque là très largement par les grandes entreprises.

Décidée pour fournir une base de cadres élargie à la politique de M. Gorbatchev, la réforme du gouvernement local offre un bilan en demi-teinte : du point de vue de la

---

<sup>143</sup> Les élections prévues pour octobre 1991 au moment du vote de la loi furent reportées à la demande du président B. Eltsine à la suite du coup d'État manqué d'août. D'abord prévues pour décembre 1991, elles furent à nouveau reportées jusqu'à ce que la crise d'octobre 1993 puis le vote d'une nouvelle constitution conduisent à recommencer l'ensemble du processus et parvenir notamment à l'élection au suffrage universel des exécutifs municipaux et régionaux.

<sup>144</sup> Le terme russe, *hozraşët*, a fait partie du vocabulaire emblématique de la perestroïka et des premières réformes économiques qui touchaient les entreprises.

composition des soviets locaux et régionaux, on observe un équilibre entre le maintien des cadres du Parti, souvent plutôt conservateurs et opposés aux réformes, et l'arrivée de nouvelles couches professionnelles qui renouvellent sans conteste les assemblées. Ne formant pas à proprement parler une nouvelle génération politique, à l'exception des mouvements démocratiques affichés, qui restent minoritaires, les assemblées issues des élections de 1990 parviennent souvent à former des coalitions favorables aux réformes. Ce renouvellement, couplé à certaines des dispositions de la loi, permet aux assemblées élues de voir leur rôle incontestablement dynamisé, même si ce dynamisme est plus visible dans le débat public que dans l'activité législative proprement dite.

Cette période 1990-1991 est surtout relevée par les acteurs de l'époque comme celle d'un apprentissage des règles du jeu, d'une socialisation politique. L'affaiblissement du rôle officiel du Parti dans la gestion des affaires locales est un élément important de cette autonomisation croissante des assemblées élues, même si celui-ci continue d'avoir une influence certaine par le biais de ses membres qui conservent des postes dans les assemblées ou constituent des réseaux d'élites et de cadres puissants avec les élus gestionnaires des grandes entreprises ou services publics et administratifs, les *Khoziajstvenniki*. Les liens informels et non institutionnels conservent une importance primordiale alors même qu'un apprentissage du jeu politique dans un nouveau cadre et avec l'émergence de nouvelles règles se met en place. C'est toute l'ambiguïté de cette période, dans la manière dont s'opèrent les changements ou les glissements de place dans la gestion du pouvoir.

Les trois années de 1989 à 1991 ont été déterminantes pour le système politique local, à la fois parce que des élections pluralistes ont permis à des nouveaux venus d'entrer dans les soviets locaux ou régionaux et parce que des lois sont venues modifier en profondeur le fonctionnement local et régional (Gazier, 1991 ; Lavoisier, 1993 ; Mandrillon, 1991). Les lois de 1990 (pour l'URSS) et de 1991 (pour la Russie) ont jeté les bases d'une « auto-administration locale » qui instituait pour la première fois un partage des compétences entre pouvoir « législatif » (ou plutôt élu, donc procédant d'une légitimité démocratique) et pouvoir « exécutif » (destiné à terme à être élu mais en fait nommé directement par le Président russe).

Cette situation floue et ambiguë est compliquée par l'émergence de nouveaux acteurs dans la société et sur la scène publique : qualifiés – en Occident - de « grassroots », ou

société civile en gestation, ou encore – en Russie- d'« informels », des mouvements indépendants se développent pendant toute la seconde moitié des années 1980. Du plus spécifique et du plus local au plus général et au plus global, leurs objectifs et leur organisation cherchent progressivement à s'institutionnaliser dans le champ politique, profitant des possibilités ouvertes par les réformes du système.

## **II. L'ÉMERGENCE DES MOUVEMENTS DÉMOCRATIQUES INDÉPENDANTS : L'ÉTAT DE GRÂCE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE ?**

---

Les bouleversements que connaissent à partir du milieu des années 1980 à la fois le pouvoir politico-administratif soviétique et la société russe vont donner naissance à de nouveaux mouvements, à de nouvelles mobilisations dont le sens et les moyens d'action sont très différents. Même si on perçoit facilement dans l'observation des discours et des débats de cette période une certaine forme d'injonction paradoxale, ou d'antinomie, qui consiste pour les dirigeants à s'efforcer de rendre libre la société (Castoriadis, 1990, p. 475), la dynamique générale de la perestroïka vue d'en bas vise, sinon à une remise en cause du système dans son ensemble, en tout cas au rejet de tous les signes du passé.

Est-on en présence pendant cette période, comme il est dit quinze ans plus tard, d'une « euphorie révolutionnaire » plus que d'une « démocratie institutionnalisée<sup>145</sup> » ? Si l'on peut sans doute facilement tomber d'accord pour dire qu'il ne s'agissait pas d'une démocratie institutionnalisée, le fait qu'elle n'ait été qu'une euphorie révolutionnaire prête pour le moins à débat. On observe une tendance avec le temps à sous-estimer l'importance de cette période, à la fois dans les effets qu'elle a produits mais aussi dans la signification que l'on peut y porter. En tout état de cause, c'est à la fois la question des mouvements dans la société et de leur institutionnalisation qui est posée.

### **II.1. Perestroïka from below... acteurs sociaux ou politiques ?**

---

Pour comprendre les modes d'actions des mouvements qui éclosent dans la société soviétique à cette période, on peut revenir un peu en arrière pour se demander ce qu'ils doivent aux anciennes formes de participation. Il s'agit non seulement de savoir si les acteurs des mouvements démocratiques de la perestroïka étaient, au moins pour partie, des soviétiques « participants », mais aussi de comprendre dans quelle mesure une

---

<sup>145</sup> Conférence de Masha Lippman, politologue et experte pour la Carnegie, NY University, 16 avril 2004. [www.worldpolicy.org/projects/russia/transcript.html](http://www.worldpolicy.org/projects/russia/transcript.html)

certaine lecture de la participation soviétique peut être opérante dans cette nouvelle période pour proposer une vision inédite des transformations en cours dans une articulation du *haut* et du *bas* ?

Le tournant de la perestroïka ravive en effet le débat entre spécialistes sur le caractère de la participation politique en Union Soviétique. Si les études des années 1970 et 1980 se sont accordées pour dire que cette participation existait, les analyses divergent, voire s'opposent, sur les significations de cette participation, avec en filigrane la persistance du débat de fond sur le degré plus ou moins grand de démocratie du système soviétique. Reprenant dans le détail tous les débats sur la participation politique à la fin de l'époque soviétique (*cf. chap. I*) alors que la perestroïka est à son apogée, D. Bahry et D. Silver s'interrogent *in fine* sur la filiation des acteurs de mouvements informels et des clubs politiques avec les « citoyens participants » soviétiques en faisant l'hypothèse que l'on devrait les trouver surreprésentés dans ces nouveaux mouvements. Au terme d'une enquête, ils constatent que les nouveaux militants sont tout autant d'anciens activistes conformes (conformistes ?), qui trouvent les moyens d'une action plus autonome et plus efficace, que d'anciens dissidents. Mais le cadre et le sens ont profondément changé, au sens où le processus de démocratisation fait passer l'initiative de l'État à la société (Bahry & Silver, 1990, 841).

Si ces initiatives prolongent en quelque sorte les formes de participation observées pendant la période soviétique, elles témoignent de l'apparition de nouvelles préoccupations : un intérêt grandissant porté aux affaires publiques et l'émergence d'une « compétence civique » (Dahl, 1992) en distinguant différents niveaux d'intérêt et de participation dans la situation de complexification des affaires publiques et d'explosion communicationnelle que connaissent les démocraties. Dans le cas de la Russie de la fin des années 1980, la situation se présente de manière assez différente : le régime soviétique avait sans doute ceci de paradoxal que, si les citoyens étaient très largement privés de la possibilité de peser sur ou de participer aux décisions politiques, ils étaient en même temps assez bien informés de la marche des affaires publiques locales, que ce soit par les rouages administratifs auxquels ils avaient affaire au quotidien, par les canaux de la participation organisée par le pouvoir, ou pour certains par la participation aux soviets locaux qui les informait sur un certain nombre de

questions spécialisées<sup>146</sup>. Ce que va produire, ou permettre la perestroïka, c'est le basculement de ces questions dans une sphère publique pluraliste et ouverte, le basculement d'enjeux qui semblaient relever purement de décisions techniques ou administratives vers une mise en débats et en conflits, qui préfigure une transformation en enjeu social ou politique. Dès lors que s'ouvre cet espace, les citoyens vont donc être à même de transformer une compétence technique inscrite, dans les modes de participation encadrée du système, en « compétence civique », en exigence de démocratie.

Ces débats sont néanmoins essentiellement le fait des spécialistes occidentaux à tel point que l'on pourrait être tenté de parler de perestroïka *from outside*, tant les analyses sont imprégnées des présupposés hérités des écoles de pensée sur le système soviétique. Paradoxalement en effet, la perestroïka en tant que telle, très largement commentée à chaud en Russie par les intellectuels -devenus précisément acteurs plus ou moins directs du processus de démocratisation (Afanassiev, 1989)<sup>147</sup>, grâce notamment à de nombreux supports de presse<sup>148</sup> - l'aura peu été par la suite dans des travaux de recherche. Après la chute de l'Union Soviétique, ce sont les processus de réformes économiques, les processus de stratification et différenciation sociale, les comportements électoraux, la construction du fédéralisme qui sont en priorité les objets de recherche des sciences sociales, tandis que cette période a tendance à tomber dans l'oubli et la gêne, autant parmi les acteurs locaux qui y ont cru (cf. *infra* chap. III) que chez les chercheurs.

### **II.1.1. Des nouveaux acteurs politiques ? Des clubs aux Partis.**

#### ***II.1.1.1. Emergence des « informels »***

Encouragée au départ par l'équipe de réformateurs de la perestroïka, l'éclosion des groupes informels a constitué une première forme de participation qui a dépassé rapidement les objectifs de ses promoteurs initiaux : susciter un soutien aux réformes en lâchant du lest dans la société par l'octroi de nouveaux droits, sociaux et civiques plus

---

<sup>146</sup> 2,2 millions de députés du peuple auxquels s'ajoutent 2,6 millions de membres des commissions.

<sup>147</sup> Ouvrage phare publié conjointement en France et en Russie, qui donne la parole aux principaux intellectuels engagés dans la perestroïka, historiens, sociologues, philosophes, scientifiques... comme le physicien Andréï Sakharov.

<sup>148</sup> On pense notamment à l'hebdomadaire *les Nouvelles de Moscou* (dont une version française spécifique sera un temps éditée en France, signe d'un certain engouement pour la perestroïka)

que politiques. Les groupes informels devaient contribuer au départ à l'avènement d'un « pluralisme socialiste » sous la direction du Parti (Weigle, 1994). Il s'en crée des centaines, de taille très variable, souvent sous la forme de « clubs »<sup>149</sup> aux objectifs très divers, allant de l'environnement à la religion ou à la mémoire historique. Pour certains, ce sont des « enfants du dégel » car nombre d'entre eux étaient engagés dans des activités dissidentes ou en tout cas non autorisées officiellement avant la perestroïka, et venaient souvent de l'intelligentsia (Bahry, 1984 ; Butterfield 1991 ; Šubin, 2006). Ces groupes sont caractérisés par une grande fluidité, mais aussi par des luttes personnelles autour des formes d'organisations et de leadership, ce qui a été plus tard interprété comme un manque d'expérience. Dans les premières années des réformes tous, y compris les acteurs de ces mouvements, s'accordent à limiter ou « autolimiter » la portée de l'action en l'inscrivant en soutien au processus de réformes politiques engagé par les responsables politiques au sommet.

En même temps que s'opère l'ouverture politique et qu'elle laisse la place à des initiatives autonomes, une question se pose rapidement, celle du cadre et des modalités de l'action. En effet, ces initiatives et ces mouvements, quels que soient leurs objets de revendication ou d'action, ont un élément en commun : leur aspiration à se développer en dehors des structures prévues par le système, dans les interstices non prévus par la loi mais qu'elle ne réprime plus. C'est ce que suggère le terme d' « informels » (*neformaly*). « Les mouvements informels proviennent d'une véritable initiative d'en bas et rassemblent des gens unis par une réelle communauté d'aspirations » (Berelowitch & Wiewiorka 1996, p. 42). En août 1987, lorsque 700 de ces mouvements informels se réunissent à Moscou sous l'égide du futur président russe B. Eltsine, tous se disent d'inspiration socialiste : aucune remise en cause des fondements idéologiques du régime n'est évoquée, mais une exigence de démocratisation et d'ouverture est clairement posée. Toutefois, le mouvement dissident et des cercles de réflexion libéraux restés plus ou moins souterrains ne sont pas totalement absents de cette dynamique et l'on peut observer certains recoupements entre les deux milieux (Šubin, 2006).

Ces initiatives peuvent alors apparaître comme les meilleurs auxiliaires de la perestroïka impulsée par M. Gorbatchev. Les initiateurs des réformes sentent que dans cette dynamique, est mis à jour un processus de démocratisation déjà à l'œuvre dans la

---

<sup>149</sup> Un décret de 1986 a créé un statut sur les associations et les clubs d'amateurs.

société et qui rend possible une évolution rapide : l'initiative, le potentiel d'idées nouvelles sont passés de l'État à la société (Starr, 1988, 34). La rapidité de la montée puissance des problèmes portés par ces groupes est à la fois un indicateur de la crise du régime mais aussi du haut degré de conscience dans la société et d'enjeux qui affluent et n'ont besoin que de peu de temps pour émerger.

Cette place qui est accordée à l'initiative de la société découle en partie de l'analyse produite par les intellectuels et chercheurs qui depuis les années 1970 n'ont cessé d'alerter les dirigeants sur les blocages du système. A peine tolérés dans les dernières années du régime brejnévien, ceux-ci vont soudain être sommés de donner un sens<sup>150</sup> aux réformes entreprises, en s'appuyant sur de nouvelles valeurs. C'est notamment le rôle que va jouer la sociologue T. Zaslavskaya. Menés longtemps dans un semi-isolément à Novossibirsk, ses travaux et ceux de son équipe émergent sur le devant de la scène en affirmant l'existence de groupes sociaux, la pluralité de leurs intérêts, l'épuisement du paradigme faisant du Parti le représentant unique des intérêts forcément harmonieux de la classe ouvrière, des paysans et des intellectuels. C'est au cours de cette période que naît d'ailleurs la sociologie comme discipline à part entière, - avec le rôle déterminant jouée par T. Zaslavskaya et I. Levada pour ne citer qu'eux - et qu'émerge la notion d'opinion publique (Berelowitch, 1993)<sup>151</sup>. Les sociologues, à l'instar des économistes (Appel 2004)<sup>152</sup>, sont de plus en plus consultés pour appuyer les décisions politiques et le processus de réforme (Zaslavskaya; 1989).

D'une poignée dans les mois qui suivent le lancement d'un processus de réformes par M. Gorbatchev en 1985 - on ne parle pas encore de *glasnost* ni de *perestroïka*-, les groupes informels auraient atteint plusieurs dizaines de milliers début 1989<sup>153</sup>. C'est en Arménie, avec le comité Karabagh, qu'ont eu lieu les toutes premières manifestations. A Moscou, les premières réunions publiques ou manifestations non réprimées de l'*Union démocratique*, qui allie intellectuels à la marge du système et personnalités du

---

<sup>150</sup> Dans la double acception de *direction* et de *signification*.

<sup>151</sup> Introduction à l'édition française de l'ouvrage de Iouri Levada, *L'homme soviétique ordinaire...* (Levada, 1993). L'institut de sondage Vtsiom verra le jour en 1989.

<sup>152</sup> Par exemple N. Chmeliov, S. Chataline, A. Migranian

<sup>153</sup> Durant l'année 1988, ces mouvements se développent en dehors des capitales politiques, dans les domaines les plus divers. L'organe officiel du PCUS la *Pravda*, reconnaît cette année là l'existence de 30 000 mouvements informels. D'autres estimations donnent le chiffre de 60 000 pour 1989, qui auraient rassemblé en tant que participants actifs 5 à 10% de la population. (Butterfield, Sedaitis, 1991).



monde de la dissidence, sont le signal d'une autorisation, voire d'un encouragement de ces mouvements à se développer.

Le vocabulaire utilisé pour les qualifier varie, d'autant plus qu'il n'y a pas à l'époque de base juridique pour enregistrer ces groupes sous le vocable d'associations, ou d'organisations à but non lucratif, organisations non gouvernementales... Le flou qui les caractérise les rend difficiles à observer et quantifier mais fait aussi tout leur intérêt : ces groupes « informels »<sup>154</sup> sont situés à la charnière du politique, et, si leur existence est autorisée par le processus « d'en haut », leurs revendications comme leurs formes d'actions le dépassent, Souvent, ces mouvements font émerger sur l'agenda politique des questions, des problèmes, dont le processus de réforme lui-même va s'emparer ou se nourrir. C'est donc aussi tout l'intérêt de revenir quinze ans plus tard sur le moment spécifique de cette émergence, avant sa maturation politique (Butterfield, Sedaitis, 1991, 9)<sup>155</sup>, et ce d'autant plus que ces évolutions ont lieu dans une temporalité particulière en regard des étapes souvent décrites pour le développement des mouvements sociaux : phase de contestation puis phase d'émergence d'intérêts et de demandes sociales que des mouvements peuvent représenter, articuler et exprimer. Dans le cas présent, les deux se déroulent dans le même espace et dans le même temps.

Même si le terme peut faire débat, ce qui est essentiellement une autodénomination des acteurs de l'époque pour désigner la forme d'organisation d'un embryon d'action collective a été constitutif d'une identité commune forte à un moment donné. Il faut aussi replacer ce terme dans un contexte où, par analogie peut-être avec les activités économiques non étatisées, il fait partie du vocabulaire à disposition. Ce débat à propos des mouvements de la perestroïka peut rejoindre celui, plus large, sur l'informel en Russie, qu'il s'agisse des mouvements informels, de l'économie informelle ou des relations informelles nous semble cependant crucial pour comprendre à la fois les processus et les interrogations théoriques (Ledeneva, 1998 ; Gel'man, 2004 ; Désert, 2006).

---

<sup>154</sup> Les observateurs notent que ce terme remplace peu à peu celui, plus emprunt de terminologie soviétique de *samodeâtel'nye*. Le terme anglais fort utile de *grassroots* n'a pas vraiment d'équivalent français. (Butterfield, Sedaitis, 1991, 11).

<sup>155</sup> C'est tout l'intérêt d'un livre que l'on pourrait penser avoir « vieilli » aujourd'hui, *Perestroïka from below*. Cet ouvrage collectif présente l'intérêt d'avoir été écrit presque à chaud puisqu'il a été publié en 1991. Il ne cède pas au scepticisme de rigueur qui marque les analyses postérieures et laisse la plus grande place au récit précis de ces mouvements, au terrain.

La manière dont se déroule l'apparition concrète sur la scène publique des premiers mouvements informels reflète la confluence des injonctions du pouvoir gorbatchévien - l'ensemble de la population doit être actrice des transformations en cours - et de l'irruption de groupes dont les revendications et les modes d'action vont aussi dépasser les cadres prévus par les dirigeants. Concrètement, aucune loi ne vient régir formellement, jusqu'après août 1991, le statut politique ou associatif de ces groupes et mouvements. Elles ne bénéficient donc pas de la protection qu'un statut juridique pourrait leur donner. C'est aussi une des raisons du qualificatif *d'informel*, et surtout l'occasion de multiples bricolages, comme le recours aux formes d'organisations autorisées comme les « organisations sportives », ce qui permet par exemple à la société Memorial d'être enregistré en 1989<sup>156</sup>. Consacrée à l'origine au travail de mémoire sur le passé soviétique et l'exigence de justice pour les victimes des répressions, les fondateurs de Memorial, pour la plupart d'anciens dissidents vont rapidement comprendre la nécessité d'élargir leurs préoccupations au temps présent et considérer que le lien entre histoire et droits de l'homme est indissociable<sup>157</sup>.

Dans les républiques fédérées de l'Union, et notamment dans celles où se développent des revendications nationales, la question de la mémoire prend également une place centrale. Ce sont souvent des associations informelles au départ qui, articulant mémoire politique - le régime - et mémoire historico-nationale -la période pré-soviétique et la relation à la Russie, le rôle du facteur national dans l'histoire de la relation de ces républiques à l'Union-, vont donner naissance à des mouvements plus significatifs et chargés de sens, les « fronts populaires » et autres mouvements nationaux qui se développent particulièrement en Ukraine (Goujon, 2001), dans les Pays baltes et le Caucase. Le Comité Karabagh, qui compte parmi ses membres le futur président de l'Arménie Levon Ter-Petrossian, est à l'origine un club informel qui compte nombre de jeunes intellectuels et étudiants formés à Moscou. Dans le cas de ces mouvements nationaux, la dimension culturelle et nationale s'exprime avec d'autant plus de force que ces revendications étaient latentes, sinon même ouvertement présentes bien que

---

<sup>156</sup> Conférence de M Roginski, Memorial, à Paris, 18 mars 2005. Après 1991, la mémoire du passé va passer au second plan. voir site [www.memo.ru](http://www.memo.ru) (version partielle du site en anglais). Pour une histoire plus complète de la dissidence, voir notamment Cécile Vaissé (1999) et Robert Horvath (2005).

<sup>157</sup> La création d'un Centre des droits de l'homme, qui va s'intéresser d'abord aux conflits nationaux qui agitent les anciennes républiques soviétiques après 1991, puis aux deux guerres de Tchétchénie, ainsi que, de plus en plus, sous la présidence de V. Poutine, à l'ensemble des violations des droits de l'homme et des discriminations en Russie, témoigne d'une articulation forte et explicite entre le passé et le présent...

réprimées, dans les dernières décennies de la période soviétique. Le signal de l'ouverture du régime a été suffisant dans de nombreux cas à faire émerger des mouvements massifs, à même de faire descendre dans la rue des centaines de milliers de manifestants. Cependant la revendication nationale s'est souvent appuyée au départ sur des éléments non politiques, comme la réfection d'Eglises et de monuments historiques en Géorgie par exemple, et/ou se combiner à d'autres types de revendications plus « légitimes » ou autorisées par le système qui tente de contrôler ces mouvements nationaux, l'exigence de démocratisation ou bien encore la revendication écologique (cf. *infra*).

Certains groupes informels se constituent en effet autour de questions qui étaient déjà identifiées en tant que problèmes, et pour lesquelles s'étaient développées des formes d'action à la limite de la contestation et de la prise de position publique d'experts à l'intérieur du système. C'est par exemple le cas des questions du logement et de l'environnement. Sur la question du logement, il va se produire un remplacement progressif ou un glissement d'anciennes structures d'organisation des habitants, notamment des comités de quartiers sur lesquels vont s'appuyer les nouvelles organisations pour développer leurs revendications et leur action. La pénurie chronique de logements, de plus en plus aiguë pour l'ensemble de la population urbaine de l'Union soviétique, va favoriser la naissance de nombreux comités de défense des habitants d'immeubles coopératifs<sup>158</sup>, des personnes en attente d'attribution etc., associations qui formeront un mouvement dynamique de revendications et de propositions. Le logement est un exemple de question qui devient un enjeu politique dans la mesure où les initiatives civiques de la population remettent en cause une forme de politique publique (Šomina, 1995). Les questions relatives à l'environnement quant à elles sont emblématiques de l'articulation existante entre la contestation intérieure et extérieure au système. Aux experts et scientifiques avertis opposés depuis des années à certains grands projets<sup>159</sup>, s'ajoutaient des contestations menées à la base, parfois avec le soutien de certains responsables politiques locaux, dans des projets comme un barrage au Kamtchatka, une usine de cellulose sur le lac Baïkal (Chauvier, 1989, Mandrillon, 1991, Raviot 1995).

---

<sup>158</sup> Les coopératives de logement se sont beaucoup développées dans les années 1970 et 1980 : alternative au logement directement construit par l'État, le plus souvent sous l'égide de l'entreprise, il s'agissait d'immeubles construits par la réunion en coopérative de familles.

<sup>159</sup> L'exemple le plus éclairant est le projet avorté de détournement du cours des fleuves sibériens

### *II.1.1.2. Le passage à l'action politique, à l'extérieur et à l'intérieur du système*

Les groupes informels devaient constituer un apport constructif à la politique de perestroïka en permettant l'expression de demandes sociales et d'intérêts collectifs, et en favorisant la constitution de liens sociaux autonomes mais tournés vers l'intérêt général, qui redynamiseraient et renouvelleraient la société socialiste en dépassant les cadres figés de la participation politique officielle. Pensant une « révolution des consciences », et non une révolution politique, pour laquelle la société soviétique ne serait pas prête compte tenu de son inexpérience de la vie politique pluraliste et concurrentielle, les initiateurs de la perestroïka ont cherché à encadrer ces mouvements informels à l'intérieur d'un jeu politique qui resterait contrôlé par un PCUS réformé dans le cadre du « socialisme pluraliste ». Mais cette solution fit rapidement long-feu, le Parti ne parvenant pas à se réformer de l'intérieur pour agir comme lien entre le pouvoir et une société redynamisée par les mouvements informels, alors que ces derniers parvenaient à développer une stratégie autonome à l'intérieur des institutions existantes. En somme, les dirigeants soviétiques avaient voulu « créer de la société civile » et ils allaient trouver du politique.

Partie de revendications spécifiques sur des questions souvent locales et concrètes, la dynamique générale des mouvements indépendants va donc ensuite évoluer vers une montée en généralité sur des revendications beaucoup plus globales qui interrogent l'ensemble du système. Dans le même temps, et les deux sont liés, leur mode d'action se tourne assez rapidement vers l'institutionnalisation politique, utilisant les possibilités ouvertes par les réformes du système et entrant dans des logiques de relations complexes avec le pouvoir politique et administratif encore en place.

Initialement favorable à une coopération avec un Parti communiste en voie de se réformer, les mouvements informels vont s'en détourner lorsqu'il devient clair, à partir de 1988, que cette stratégie ne donne pas de résultats satisfaisants. Destinée à appuyer les réformes en cours, à impulser notamment une nouvelle législation électorale, la Conférence nationale du Parti de 1988 constitue un moment de rupture. Les appareils locaux du Parti tentent de freiner la participation des mouvements informels pourtant autorisée et encouragée au sommet, mais la publicité des débats rend d'autant plus visible dans l'espace public l'ampleur des enjeux et des désaccords politiques. Comme le dit un participant à cette effervescence de l'époque, la situation était arrivé à un point

de division irréductible entre la société et l'État, la société civile et l'appareil, l'intelligentsia et la bureaucratie (Fadin, 1989, p. 94).

Par ailleurs, un ressentiment croissant à l'égard du système politique dans son ensemble va fournir, dans les centres urbains notamment, le terreau nécessaire à ces mouvements pour s'implanter dans les organes représentatifs du pouvoir. L'action de ces groupes, le niveau d'action et les enjeux qu'ils visent se sont trouvés d'emblée très politiques ou politisés, même lorsqu'il s'agissait de revendications locales ou spécifiques. Le poids du système et de l'hégémonie du Parti communiste se fait ici fortement sentir : la politisation par en bas se construit durant ces années en miroir de la politisation omniprésente de tous les aspects de la vie sociale. Assez rapidement ensuite, une phase d'institutionnalisation s'impose lorsque ces groupes vont rechercher une représentation dans les organes du pouvoir où ils en ont la possibilité, les soviets, à l'occasion de l'élection du Congrès des députés du peuple de l'URSS en 1989 et surtout de celles des soviets locaux, régionaux et républicains en 1990. Mais cette institutionnalisation se produit sans qu'une base politique pour l'émergence de partis ait pu se constituer.

*L'Union démocratique* à Moscou est la première organisation à défier ouvertement le régime sur la scène publique : elle s'oppose directement au Parti et demande dès sa création en 1988 l'instauration d'une démocratie parlementaire à l'occidentale et l'économie de marché, tout en se définissant comme un parti politique, défi lancé face à l'interdiction des partis autres que le PCUS<sup>160</sup>.

Dans la perspective des élections au Congrès des Députés du Peuple d'Union soviétique de 1989 puis au Soviet suprême de la RSFSR en 1990, les groupes informels se constituent peu à peu en regroupements politiques plus structurés, pour tenter de gagner des sièges. Ils en gagnent de nombreux dans le nouveau Congrès des Députés du Peuple de l'URSS, notamment les fronts populaires qui portent les revendications nationales et politiques dans les pays baltes, et les grandes villes comme Leningrad ou Moscou. Les résultats montrent une évolution marquée par l'arrivée de nouvelles couches sociales et notamment de l'intelligentsia à des postes de responsabilité, avec une forte motivation à faire évoluer le système politique et notamment à réduire l'emprise du Parti sur la vie

---

<sup>160</sup> Cinq ans plus tard, moribonde, et alors que la scène politique s'était structurée entre temps sans elle, l'Union démocratique souhaitait revenir à une appellation de *mouvement*, reconnaissant qu'elle n'avait rien d'un parti politique classique.

politique. Les commentaires font état d'une forte proportion de membres des « catégories intellectuelles » parmi les vainqueurs des élections de 1990 en Russie. Mais encore faut-il préciser le terme d'intelligentsia car il paraît difficile de mettre dans la même catégorie les médecins, les directeurs d'écoles, les journalistes et les directeurs de kolkhozes ou d'usine. S'ils ont en commun un niveau d'éducation, un passage par les mêmes institutions de socialisation, un âge proche, leur position par rapport au pouvoir n'est pas la même. En revanche, il est en effet intéressant de considérer ce moment comme celui où le désir de réforme va voir converger ces différentes catégories.

La surreprésentation de l'intelligentsia dans les zones urbaines est particulièrement défavorable aux dirigeants régionaux du Parti, dont la base sociale repose beaucoup plus sur les zones rurales. Ainsi 23 secrétaires d'*obkom* ne sont pas réélus et 36 sur les 47 restants n'osent pas postuler dans la capitale régionale et choisissent une circonscription rurale pour se présenter. Mais ce désaveu des candidats du Parti en ville témoigne tout autant du vote réformateur des catégories ouvrières, elles-mêmes concentrées en milieu urbain. Dans la région industrielle de Kemerovo, marquée en 1989 par une longue grève des mineurs, ce sont des candidats de l'intelligentsia qui sont désignés par les ouvriers dans plusieurs entreprises de l'oblast. Il est clair que se rencontrent le bas et le haut dans cette propulsion de l'intelligentsia vers les postes élus, cette catégorie étant pour M. Gorbatchev le fer de lance le plus sûr de sa politique de réformes. Dans les votes cruciaux, notamment l'abrogation de l'art. 6 de la constitution soviétique sur le rôle dirigeant du Parti (CPD d'URSS) ou d'autres réformes (au niveau de la RSFSR) sur la subordination du Parti à l'État, l'obligation pour les juges et les policiers de démissionner du Parti, les chiffres montrent une surreprésentation de l'intelligentsia et des couches moyennes urbaines (Embree, 1991, 1066<sup>161</sup>).

Sur le plan des forces politiques, on observe pendant et après ces élections une fragmentation en factions du Parti, sur des lignes idéologiques – plate-forme démocratique, plate-forme marxiste, initiative de Leningrad, Constitutionnels-démocrates, Club-parti de Moscou...- et régionales. Après l'abolition de l'article 6 de la Constitution soviétique, des partis politiques éclosent dans tout le pays, on en compte

---

<sup>161</sup> Voir annexe n°6

une centaine au bout de six mois, douze d'entre eux se réclamant d'une audience à l'échelle de l'Union<sup>162</sup>, mais très peu ressemblent à des partis classiques.

A l'époque la question qui se pose pour les observateurs est de savoir quels acteurs vont structurer le champ politique et conduire les changements, le PCUS réformé, ou bien la coalition hétéroclite de nouveaux acteurs politiques, et surtout comment la scène politique va se structurer, avec quels mécanismes institutionnels et législatifs permettant de faire médiation et d'aboutir à un consensus minimum permettant les réformes. Les aspects programmatiques de ces partis n'ont qu'une très faible visibilité dans la société et sont pour le moins peu explicites. Malgré une volonté affichée de vider l'espace politique de l'idéologie obligée du Parti, on constate son remplacement rapide sous la forme de la proclamation des grands principes du « socialisme de marché », de la dose de capitalisme à introduire etc... C'est bien toute la difficulté à se situer pour des formations politiques naissantes, avec des objectifs très larges, mais qui vont se trouver d'une certaine manière *redondantes* avec les projets de réformes dirigés par en haut. Pourtant, ces formations politiques ne veulent pas apparaître comme un simple support à la politique de perestroïka.

Les mouvements informels vont donc s'engager plus directement dans la constitution d'une opposition politique à l'extérieur du Parti, à l'approche des élections au Congrès des Députés du Peuple de 1989. A Moscou et dans d'autres grandes villes, c'est sous la forme de « fronts populaires » que se forment des coalitions d'organisations indépendantes, sur une ligne de revendication démocratique et/ou nationale dans le cas des républiques fédérées. Cette rupture constitue la fin de l'illusion d'une réforme possible de l'intérieur. Dès lors, l'enjeu principal devient la remise en cause non plus à l'intérieur du système mais du système lui-même dans son ensemble, un basculement qui est porté par les plus politiques des fronts populaires, ceux des villes de Moscou et de Leningrad. Il va avoir pour conséquence d'amener ces organisations à engager le débat non plus seulement entre elles ou avec les élites du Parti et de l'État mais avec la société dans son ensemble, à construire un programme afin de constituer une base sociale en vue des élections prochaines. Les discussions sur le positionnement idéologique donnent lieu d'ailleurs à des affrontements politiques qui influent aussi sur

---

<sup>162</sup> Dans les républiques, comme on l'a vu, ce sont surtout les Fronts populaires qui émergent avec leur forte dimension nationale.

la stratégie adoptée vis-à-vis du Parti : se situer en rupture complète ou continuer le dialogue.

Les élections de 1989 se déroulent dans un climat de grande effervescence politique et donnent lieu notamment à la création du « Groupe interrégional », bloc de députés souvent issus de l'intelligentsia et très engagés pour des réformes radicales dans le Congrès des députés du peuple. Moins populaires mais tout aussi importantes dans la formation politique du mouvement démocratique, qui tente de s'organiser notamment sous la bannière de la coalition Russie démocratique, les élections de 1990 donnent lieu à l'émergence de partis que M. Gorbatchev doit accepter de légaliser. Après cette période, il devient clair que la scène politique est pluraliste et conflictuelle, et que les dirigeants réformateurs eux-mêmes doivent en quelque sorte suivre les événements en tentant de les inscrire a posteriori dans une dynamique commune.

A la différence des Pays baltes par exemple dans lesquels les Fronts Populaires sont devenus le vecteur principal et fédérateur de la revendication politique *et* nationale, il ne s'est pas produit de processus similaire dans les régions russes. La constitution de ces fronts était cependant, au départ, de la part des informels, une tentative de consolidation du mouvement démocratique en Russie. Mais pris un à un, les leaders de chaque mouvement n'ont pas pu consolider leurs propres positions ni conserver leur autonomie. Cet affaiblissement du statut des leaders a constitué un obstacle supplémentaire à la création de partis politiques, puisque ces mouvements ne sont pas devenus une force alternative, au delà de leur réussite indéniable : le soutien aux candidats pour les élections de 1990.

La question qui se pose est donc celle de l'articulation entre les processus d'émergence des mouvements démocratiques et leur passage à une action plus directement politique. Les mouvements informels et spontanés s'organisent durant l'année 1989-1990 pour former des organisations plus formalisées, en vue des élections. 1990 serait donc la « fin de l'émergence » (Butterfield, Sedaitis, 1991, 2) et le début de l'institutionnalisation. On peut en effet voir à l'œuvre ce ralliement aux élections même chez les plus éloignés de cette démarche institutionnelle, les anarcho-syndicalistes qui présentent des candidats au soviet de Moscou aux élections municipales de 1990<sup>163</sup>.

---

<sup>163</sup> Butterfield, Sedaitis, 1991, 7.



On assisterait alors à une sorte de canalisation de ces mouvements par le pouvoir, avant qu'ils ne puissent / ou sans qu'ils ne veuillent aller au delà pour formuler d'autres enjeux. On peut se poser la question de savoir si cette institutionnalisation correspond à un changement de nature de ces mouvements ou s'il s'agit d'une évolution conjoncturelle et tactique, en fonction des possibilités qu'offre le système. Mettant au centre du processus de démocratisation les élections pluralistes, c'est vers elles que porte l'effort principal des mouvements. C'est le cas notamment de la mouvance *Russie Démocratique*<sup>164</sup>, constituée à l'automne 1990 seulement, pour fournir un cadre de coordination des différents mouvements démocratiques et devant les difficultés de structuration du champ politique et l'émiettement constatés. *Russie démocratique* constitue la formation politique qui essaie de plus d'agrèger différents intérêts mais aussi d'élargir sa base sociale au delà de cercles d'intellectuels et sa base géographique au delà de Moscou. Le bloc est sans conteste entre 1990 et 1991 la principale bannière de ralliement des réformateurs radicaux.

Cependant, de manière générale, après le pic de 1989-1990, l'ensemble de ces mouvements décline en termes de nombre de membres comme en terme de visibilité dans l'espace public, au profit des luttes d'influence entre conservateurs et réformateurs au sommet de l'État. Steven Fish met en avant les difficultés de ces groupes à trouver les moyens d'accéder aux institutions, et à articuler les différents types d'intérêts représentés sur la scène publique. En témoigne selon lui l'impossibilité à transformer l'essai des élections de 1989 et 1990 : les membres des formations démocratiques ont obtenu de nombreux élus, mais sont peu parvenus, en tant qu'instance politique collective, à établir des liens avec les administrations, à faire exister et aboutir leurs revendications. De nombreuses négociations ont lieu, des réformes sont engagées, pour le dire autrement, des processus de changement d'ordre social, économique, ou politique se font jour, mais largement en dehors ou à côté de ces formations. Ou bien lorsqu'elles sont présentes, c'est par l'intermédiaire de personnalités en capacité de négocier avec les autorités, via des liens personnels établis de longue date ou par une ancienne position formelle occupée par l'individu en question. Mais ce sont les individus qui sont la clé du processus. Par ailleurs, on constate aussi que nombre de ces réformes, parfois très locales, qui courent avant août 1991, sont le fait d'individus qui

---

<sup>164</sup> *Demokratičeskâ Rossia*, plus couramment appelé *Demrossia*.

les promeuvent de l'intérieur du système. On constate à Omsk par exemple, une certaine convergence entre des membres réformateurs du Parti et les clubs réunis ensuite au sein de Russie démocratique. C'est là la clé du processus, dans ces interstices entre l'individuel et le collectif, le formel et l'informel. Pour cette raison, souligner la faiblesse des canaux formels d'accès aux décideurs (Fish, 1995, 58) comme un obstacle pour ces mouvements c'est méconnaître le caractère informel de la prise de décision et de la négociation comme trait prégnant du fonctionnement soviétique, trait auquel ces mouvements vont justement avoir largement recours.

On ne peut faire l'économie pour comprendre le sens de ces mouvements de s'interroger sur leur gestion des relations avec le pouvoir officiel et sur leur degré d'autonomie vis à vis du système. Tous vont adopter des logiques d'alliance et/ou de substitution aux appareils administratifs ou aux institutions existantes pour agir, selon les cas de figure et notamment selon le degré de « résistance » des institutions.

L'absence de formes organisées indépendantes préalables a produit des modalités spécifiques d'organisation pour ces nouveaux groupes. C'est aussi parce que les organisations sociales soviétiques étaient bureaucratiques, tournées vers la satisfaction des besoins, mais sans pouvoir d'action réel, que les groupes et mouvements indépendants ne les ont pas investis ou très peu : soit ils ont opté pour le travail ou le minage de l'intérieur des institutions du système directement en s'appuyant sur les courants réformateurs à l'intérieur de celles-ci (Parti, administrations, ministères...), soit ils ont choisi de se situer résolument à l'extérieur pour tenter de les contourner. C'est ainsi que l'on va voir les mineurs ou d'autres syndicats ouvriers plus marginaux opter, autant pour le répertoire classique de l'action ouvrière (manifestations, grèves, blocage) que pour le lobbying en choisissant les interlocuteurs. Les courants du système qui ont tout intérêt à les écouter et à se saisir d'une partie de leurs demandes, levier de poids dans leurs luttes internes contre les courants conservateurs, deviennent ainsi rapidement, non des adversaires dans le cadre d'un conflit social ou politique, mais des interlocuteurs.

### ***II.1.1.3. L'évolution du paysage politique à Omsk 1989-1991***

A Omsk, le processus de démocratisation se fabrique aussi, dès 1988 dans la relation, dans la tension entre le mouvement d'ouverture des organisations locales du pouvoir et

du Parti et les mouvements informels émergents dans la société civile et politique locale. De nombreuses initiatives apparaissent qui rejoignent les thématiques de l'écologie, de la mémoire du stalinisme et de la répression<sup>165</sup>, mais aussi des clubs de réflexion et d'électeurs. Le plus important l'*Union pour l'action commune de la pérestoïka*, est créée en mars 1988 pour unir tous les informels : Dialogue, le Club des électeurs, le parti social-démocrate, le Front populaire, et la rédaction de *Demokratitcheskij Omsk*, l'expression médiatique de tous ces courants.

Comme l'écrit à l'époque un jeune « spectateur engagé » de ces mouvements, devenu analyste politique : « (...) L'espace des clubs doit permettre à chacun de déterminer ses positions et ses attentes. Le développement des représentations politiques individuelles et de leur expression collective ne fait que commencer »<sup>166</sup>. Des relations faites de conflit mais aussi de coopération se nouent entre des membres de ces mouvements et les structures du pouvoir local encore intimement liées au Parti communiste : à propos du projet de construction d'un métro qui entraîne de vives protestations du côté du mouvement écologiste naissant, ou des privilèges des membres du Parti. Et c'est parfois dans les colonnes du journal officiel local que s'ouvre un dialogue entre informels et communistes sur telle ou telle question concernant la vie d'un quartier, une forme de discussion qui prolonge le courrier des lecteurs, forme d'expression des mécontentements et de baromètre social très utilisé pendant la période soviétique (cf. *supra* chap. I).

L'un des acteurs de l'époque, journaliste, a traversé toute la période et une bonne partie des mouvements présentés ci-après :

« Je suis entré en politique en 1988 avec l'*Union pour l'action commune de la pérestoïka* qui n'a existé que quelques mois. Les gens étaient très polarisés mais sans expérience. (...) Ensuite, le Club Dialogue a essayé de former une idéologie démocratique par des discussions, des lectures etc. Au bout de 18 mois on s'était débarrassés de l'idéologie communiste. (...) « Le « pic » de l'activité des informels est 1990. Après les élections locales il aurait fallu créer des vrais partis politiques. *DemRossia* n'était pas vraiment un parti. (...) Ensuite comme beaucoup après le putsch, surtout ceux qui n'étaient pas députés, j'ai cessé mon

---

<sup>165</sup> Memorial, Union écologique et sociale (*SEO*) ...

<sup>166</sup> Driaguin V.V., « nous sommes tous des informels », déc. 1989 Archives du centre d'études et de recherches indépendants *Guepitsentr*, Omsk.

activité politique. Beaucoup sont partis dans les structures commerciales, dans les journaux ou parfois dans les administrations.<sup>167</sup>».

Nous présentons ici le processus de formation progressive des mouvements politiques à Omsk entre 1989 et 1991. Le nombre élevé et la diversité des mouvements ne doit pas masquer les nombreux recoupements, regroupements et croisements entre ces mouvements et partis. Le caractère éphémère et instable qui en ressort témoigne de l'accélération du contexte politique général et local ainsi que des ajustements permanents entre les personnes et les courants. Beaucoup de ces mouvements auront disparu avant même la mise en place du nouveau régime russe ou juste après l'automne 1991<sup>168</sup>.

- En 1989, le club Dialogue soutient la candidature d'un professeur de droit sensible à la cause environnementale, Alexandre Kazannik aux élections du Congrès des députés du peuple de 1989, ainsi que celle d'A. Minjourenko, le futur leader des démocrates et représentant du président Eltsine à l'automne 1991. Puis le club est membre collectif du club Elections 90, et du Front Populaire à partir de l'automne 1990.
- Le Club d'électeurs, créé pour les élections de 1989, rassemble différents mouvements informels et se rallie aussi au front populaire et club Elections 90.
- Le Front populaire d'Omsk : créé en décembre 1988, fait figurer à son programme l'organisation d'élections libres, la suppression de l'art. 6 de la constitution (le rôle dirigeant du Parti), le transfert de propriété aux collectifs de travailleurs, le soutien au développement des entreprises privées. Il soutient en 1990 une liste de candidats dont V. Sobolev (médecin, écologiste membre de l'Union écologique et sociale), S. Bogdanovitch (journaliste, élu député au Parlement de RSFSR). En février 1990, un meeting rassemble quelques milliers de personnes. Après les élections de 1990 en revanche, l'activité du Front est quasi-nulle.

---

<sup>167</sup> Entretien avec Serguieï Bogdanovski, rédacteur en chef de l'hebdomadaire régional Oreol, 22 mars 1995. Il a notamment participé à la création du Front populaire d'Omsk dont il a été le co-président et qui a porté dix élus au soviet municipal, et vingt au soviet de l'oblast en 1990. Parallèlement, il créait le journal "Demokraticeskij Omsk" dont il a été le rédacteur en chef et qui a paru avec des pauses jusque fin 1991.

<sup>168</sup> Archives du centre d'études et de recherches indépendants *Guepitsentr*, Omsk.

- L'Union écologique et sociale (SEO) est créée en mai 1989, comme branche locale d'une organisation mise en place sur tout le territoire de la Russie. Dans son programme de 1990, elle déclare soutenir le Groupe interrégional des députés démocrates élus au Congrès des députés du peuple en 1989, et défend une autonomie pour la Sibérie. Cette organisation se distingue par une activité concrète, des actions et des campagnes : contre le projet de construction d'un métro à Omsk, à propos d'une usine de retraitement de déchets toxiques, fait des mesures alternatives de la radioactivité présente dans de nombreux logements de la ville... Le groupe soutient la candidature d'A. Kazannik en 1989 et présente ses propres candidats aux élections de 1990 à tous les échelons. Elle obtient trois élus au soviet de l'oblast, un pour la ville. À l'automne 90, elle entre dans Russie Démocratique et devient un point d'appui pour des actions de propositions et de lobbying auprès des structures du pouvoir. En 1991, l'activité se « dépolitise » pour se tourner localement vers le soutien au développement des fermiers indépendants ou l'éducation à l'environnement.
- S. Babourine, qui va connaître une carrière politique nationale forme le Mouvement démocratique de la jeunesse à partir de l'Université.
- Plusieurs petits « clubs » (Liberté 89, Sibérie...) forment une éphémère Union démocratique qui cesse ses activités en janvier 1991 et rejoint le parti qui va drainer la plupart des démocrates, Russie démocratique.
- Le Parti républicain, d'inspiration libérale et peu implanté au plan fédéral, se crée à Omsk en octobre 1990 en recrutant parmi d'anciens membres du Front Populaire et du Club d'électeurs, plutôt employés, retraités ou militaires.
- Au nombre des spécificités régionales, on peut citer les Cosaques de Sibérie, en concurrence avec l'Union des Cosaques présente dans d'autres régions, qui réunissent leur première assemblée autour de la notion d'appartenance territoriale commune<sup>169</sup> en mars 90 et élisent leur Ataman en septembre, ainsi que l'Union des Allemands, qui rassemble les habitants de « nationalité » allemande présents dans le district autonome d'Azovskii qui jouxte la ville d'Omsk.

---

<sup>169</sup> *Zemlâčestvo*.

Fin 1990 début 1991, alors que les élections locales ont vu opérer une première entrée des courants démocrates dans les soviets, le paysage politique se structure avec :

- *Russie démocratique*: la plus politique des organisations et aussi la plus tardive, est créée à Omsk en octobre 1990 et comprend une fraction dans chacun des deux soviets. Elle s'est formée à partir de l'Union écologique et sociale, de l'Union démocratique, du Parti Social démocrate, du comité Sibérie, du parti démocratique, du syndicat interbranche, et même de la Confédération anarcho-syndicaliste. La formation édite le journal *Demokratitcheskiï Omsk*. A. Minjurenko est élu coordinateur de l'organisation qui inscrit dans sa déclaration fondatrice la volonté de voir la Russie devenir un Etat de droit souverain libre et fédéral et affirme son soutien de principe à la direction russe et à son activité dans la transition vers l'économie de marché.
- Considérés sur la « gauche » du spectre politique local, sont aussi présents à Omsk le Parti socialiste des travailleurs, l'Initiative populaire de gauche, le Parti populaire « Russie libre », et le Parti du Travail qui connaîtra avec son leader, l'économiste A. Smoline, une certaine popularité et postérité au cours des années 1990 et même au delà.

## **II.1.2. Du mouvement social au lobbying : de nouveaux acteurs sociaux ?**

### ***II.1.2.1. Le mouvement des mineurs.***

Le mouvement des mineurs est sans doute à la fois le plus emblématique et le plus exceptionnel des mouvements sociopolitiques qu'ait connu la perestroïka, à la fois par son ampleur, sa résonance dans l'opinion publique comme auprès du pouvoir, et surtout par le niveau d'action dont il témoigne : la capacité à articuler les revendications les plus spécifiques et concrètes avec les plus politiques et les plus globales. De ce point de vue, il marque une rupture dans la manière dont se perçoivent et sont perçues les initiatives politiques et sociales indépendantes, au sens où le mouvement des mineurs démontre sa capacité à influencer sur les processus en cours au sein du régime (Désert, 1992, Gordon, 1992, Rultand, 1993b)

Il a toutefois connu des phases d'évolution diverses. Les premières grèves des mineurs, au printemps 1989 constituent une exception en terme de capacité pour un acteur indépendant - le Syndicat indépendant des mineurs<sup>170</sup>, avec les comités de grève locaux - de formuler des revendications collectives, de les exprimer sur la scène publique, de parvenir à des négociations avec les institutions (Fish, 1995). Mais cette capacité est entravée par la présence des syndicats officiels, dont le NPG ne parvient pas à s'émanciper complètement, et par le peu de réponse des autorités centrales. Ayant réussi à accéder aux institutions, le mouvement des mineurs a du mal à pérenniser son action et à contrôler le processus. Malgré la tentative pour créer un comité de surveillance des accords obtenus, les comités de grève locaux perdent peu à peu de leur influence. Les négociations menées pendant les grèves du printemps 1991 se déroulent dans un contexte beaucoup plus tendu et fermé : l'accord conclu - la propriété des mines passe sous le contrôle du gouvernement de la RSFSR- est le reflet des luttes de pouvoir au sommet entre B. Eltsine fort de son élection triomphale à la tête de la RSFSR justement, et M. Gorbatchev, dont les tentatives pour maintenir le contrôle sur le processus au niveau de l'Union sont de plus en plus incertaines. L'issue de la grève est d'abord une victoire pour B. Eltsine : il a soutenu les mineurs, les mineurs ont misé sur lui et sont retournés au travail en acceptant de confier l'avenir de leurs revendications au nouveau président russe. Le « haut » est gagnant par un gain de légitimité politique considérable alors que le mouvement a ébranlé tout le pays, les mineurs y perdent leur autonomie et leur capacité de contrôle.

La perestroïka porte avec elle une redéfinition profonde du *contrat social*, et les ouvriers, bénéficiaires relatifs du précédent, ont été au cœur de cette redéfinition (Butterfield & Sedaitis, 1991). Les forces conservatrices, qui veulent à tout prix maintenir le régime en l'état et s'appuyer pour cela sur ce qu'elles considèrent -à tort comme le montrera l'évolution des événements- comme sa base sociale, vont tenter de mobiliser les ouvriers, mais les forces réformatrices prennent rapidement l'avantage. Les nouvelles organisations indépendantes qui les représentent vont rejoindre différentes coalitions politiques, au moment des élections de 1990 notamment, la plateforme démocratique du PCUS pour certains, les activistes plus radicaux de Russie Démocratique pour d'autres, sans compter la mouvance anarcho-syndicaliste assez bien

---

<sup>170</sup> *Nezamissimyj Profsoûz Gornâkov*, NPG.

implantée à Moscou (Désert, 1992). La diversité des plates-formes programmatiques dans lesquelles les ouvriers se retrouvent est importante : de l'autogestion radicale des anarcho-syndicalistes au programme très libéral et tourné vers la libre entreprise de formations locales issues des comités de grève des mineurs de l'été 1989. Pour ces dernières, les élections locales de 1990 formeront le premier grand test politique. Le champ est aussi structuré par l'apparition de nouvelles organisations syndicales qui tentent de disputer son monopole à la FNPR, fédération des syndicats officiels, tout en tentant de rester dans une sphère strictement syndicale. Peu parviendront à dépasser le cadre de structures très locales : outre le NPG pour les mineurs, un réseau de syndicat avec un programme socialiste, *Sotsprof*, voit le jour en 1989. L'activité sociale et politique des ouvriers est largement suscitée et encouragée par Gorbatchev mais finit par menacer de le dépasser : le réservoir de la participation politique est lâché, le courant fort qui se crée peut risquer d'emporter la politique de réformes et son promoteur en cas de trop grave crise économique.

L'analyse ultérieure des faiblesses du mouvement syndical et des mobilisations sociales en général au cours des années 1990, au plus fort de la crise économique et sociale, frappe par la récurrence de certains problèmes, notamment celui de l'impact des syndicats sur les échéances électorales (Crowley, 2002). Peut-on voir dans le choix paradoxal d'un petit syndicat indépendant de soutenir le parti d'industriels du maire de Moscou Iouri Loujkov en 1999, une proximité avec l'alliance entre les mineurs et B. Eltsine en 1991, ou bien celle des comités de grève de Vorkouta pour les élections de 1989 avec l'Union des coopérateurs ? Localement, les mobilisations syndicales quand elles existent fonctionnent souvent comme une entreprise de lobbying régional vis-à-vis des autorités centrales, dans laquelle la capacité de pression de l'administration régionale est renforcée par les menaces de grève des syndicats. L'adversaire principal reste l'État central, rarement les directions d'entreprises, souvent à leur tour alliées aux syndicats pour telle ou telle demande, par exemple vis-à-vis des municipalités en ce qui concerne les transferts de la « sphère sociale ». Ce flou dans la définition de l'adversaire témoigne tout autant de la difficulté à formuler une identité forte autour d'enjeux communs. Il semble se rejouer, avec une capacité d'action bien moindre, la même configuration qu'à la fin des mouvements de la décennie précédente lorsqu'une fois acquis ce qui était devenu progressivement l'enjeu principal - la fin du système soviétique - ce qu'il restait des mobilisations s'était pour l'essentiel tourné vers une



problématique régionale, l'avenir économique de la région du Donbass en Ukraine, ou le régionalisme sibérien aux accents de revendications de la périphérie contre le centre<sup>171</sup>.

### ***II.1.2.2. L'écologie entre expertise et activisme de base***

Si le mouvement des mineurs est unique par son envergure dans l'histoire de la perestroïka, on retrouve à une échelle beaucoup plus modeste, en d'autres lieux et sur d'autres enjeux, cette articulation fondatrice entre local et global, notamment dans les mouvements écologistes. La politique de *glasnost* fait émerger de manière centrale le thème de l'environnement et des problèmes écologiques en URSS dans le débat public, ils lui sont même intrinsèquement liés, dans la mesure où la catastrophe de Tchernobyl a été déterminante pour amener le sommet de l'État soviétique à se décider à mettre le problème sur la place publique.

La question environnementale est emblématique dans la mesure où le problème est omniprésent dans le quotidien de la population, et où sa non prise en charge par les administrations centrales et locales est extrêmement visible. Le thème suscite d'autant plus une forte participation sociale spontanée, souvent peu organisée, dans des actions souvent très locales d'information, de révélation des problèmes et de lobbying auprès des autorités. Des centaines de groupes se créent à partir de 1986, reconnus comme *organisations sociales*, pour nombre d'entre eux à partir de 1987<sup>172</sup> (Ânickij, 1995 ; Mandrillon, 1991). Comme dans le cas des mouvances ouvrières, ces groupes sont plutôt encouragés au sommet et ont à vaincre les résistances locales des autorités auxquelles ils sont directement confrontés dans leurs activités de défense de l'environnement (Ziegler, 1991). L'équipe des réformateurs au sommet du pouvoir cherche aussi à s'appuyer sur ces groupes indépendants pour forcer la mise à l'agenda d'un certain nombre de problèmes écologiques extrêmement préoccupants pour le pays, que la catastrophe de Tchernobyl a révélés.

Le thème de l'environnement bénéficie aussi de l'absence de mouvements organisés sur d'autres thématiques et joue donc le rôle en quelque sorte de mobilisation « par

---

<sup>171</sup> cf. notre mémoire de DEA, *Le mouvement des mineurs en ex-URSS, 1989-1992 : l'émergence d'un acteur dans une société en transition*. Paris, EHESS, 1992.

<sup>172</sup> A la différence on l'a vu de beaucoup de groupes plus politiques qui doivent ruser avec l'existant comme Memorial ou conserver la structure très informelle de clubs.

procuration » (Henry, 2002, 186) ou par délégation, en regard d'autres revendications politiquement plus sensibles comme l'abolition du rôle dirigeant du Parti ou l'indépendance nationale des républiques. Les questions d'environnement ne seront aussi parfois que le prélude à des mobilisations politiques ou nationales. Les protestations contre la centrale de Medzamor en Arménie, ou d'autres mobilisations écologistes en Géorgie en témoignent. A l'intérieur de la RSFSR, c'est aussi le cas dans cette république autonome du Nord-Caucase, alors dénommée Tchétchéno-Ingouchie<sup>173</sup> où les premières mobilisations du milieu des années 1980, portent sur des questions environnementales, avant de s'étendre à des revendications historiques et nationales<sup>174</sup>. La Tchétchénie n'est pas le seul exemple qui va voir s'articuler revendications environnementales et revendications nationales. C'est aussi par exemple le cas des mouvements qui se sont constitués autour du problème de l'assèchement de la mer d'Aral dans la République autonome des Karakalpaki en Ouzbékistan (Chauvier, 1990).

En Sibérie également, où les problèmes d'environnement liés à la pollution industrielle sont considérables, la revendication écologiste vient se mêler à des accents régionalistes sibériens assez prononcés, soit sur le mode du reproche – le centre pille les ressources de la périphérie, soit dans une thématique ruraliste et paysanne propre au nationalisme et au populisme russe. A Omsk cependant, grande ville industrielle où les problèmes de pollution sont importants, il se crée une sensibilité environnementale forte qui s'ancre dans la problématique générale de la politique de réformes et des mouvements politiques indépendants grâce notamment à la filiale régionale de l'Union écologiste et sociale<sup>175</sup>, qui tente de lier, par l'intermédiaire des médias mais aussi en investissant le soviet régional en 1990, revendications écologistes et démocratisation des prises de décision<sup>176</sup>.

### ***II.1.2.3. Acteurs sociaux ou « nouvelles élites économiques », les coopérateurs face au système.***

Une nouvelle catégorie sociale qui apparaît à la faveur des réformes économiques de la perestroïka, émerge peu à peu en tant que groupe : les coopérateurs, premiers acteurs

---

<sup>173</sup> Qui deviendra deux républiques séparées en 1992.

<sup>174</sup> cf. par exemple pour cette période l'ouvrage de J. Dunlop *Russia Confronts Chechnya...* (Dunlop, 1998).

<sup>175</sup> SEO, *Socio-èkologičeskoe ob''edinenie*.

<sup>176</sup> Plusieurs entretiens avec d'anciens responsables de l'association, Omsk 1994 et 1995.

économiques privés autorisés à exister au grand jour et de manière massive<sup>177</sup>. Ces derniers, qui deviennent rapidement les « nouveaux entrepreneurs » sont parfois les héritiers directs, quand il ne s'agit pas des mêmes individus, des formes d'économie parallèle et autres pratiques illicites mises en place de longue date. Codifiées pendant la période soviétique comme « infractions économiques » ou « atteintes à la propriété socialiste », celles-ci n'avaient bien entendu pas d'existence publique mais constituaient une florissante *seconde économie* ou *économie de l'ombre*. Renforcée par la nouvelle législation de décembre 1988, cette catégorie, mue essentiellement par la quête d'une réussite individuelle, va rapidement constituer une des bases sociales essentielles pour les réformateurs, ainsi qu'un laboratoire d'idées pour les réformes économiques ultérieures (Favarel-Garrigues, 2000, Appel 2004).

Une première loi en novembre 1986 définit les cadres dans lesquels peut s'exercer une activité individuelle. En juin 1988, une loi sur la coopération, permet le plein essor des coopératives, notamment dans la sphère des services, là où les besoins sont les plus criants et les investissements de départ moindres. Bien que les textes évitent soigneusement le terme d'entreprise ou d'entrepreneur, c'est le développement légal de l'entrepreneuriat privé qui est autorisé (Slider, 1991). Le terme de coopérative n'est pas choisi par hasard et on peut y lire une référence à la NEP et au discours, que tenait lui-même Lénine à l'époque, selon lequel peuvent coexister différentes formes économiques pendant la phase de construction du socialisme, y compris le marché. On peut aussi le lire comme la prise de conscience par les dirigeants de la nécessité de légaliser un pan de plus en plus significatif de l'économie soviétique, les activités illégales. Dans les faits, l'essor des coopératives va se construire selon ces deux modalités, puisant tout à la fois dans les compétences entrepreneuriales présentes au sein des entreprises d'État parmi les managers qui ont appris à « se débrouiller » aux marges du plan et à faire abondant usage des réseaux (cf. *supra* chap. I) et dans la nébuleuse de l'économie de l'ombre dont on peut dire qu'elle constitue un embryon des formes d'accumulation capitalistes (Favarel-Garrigues, 2000). Le passage de l'économie officielle à l'économie parallèle, du licite à l'illicite tenait plus de la gradation, de l'imbrication et de l'incertitude des frontières que de la rupture comme le montre par exemple l'approche dite des 'marchés colorés' (Katsenelinboingen, 1977)

---

<sup>177</sup> De 1% en 1987, la contribution des coopératives passe à 4,4% en 1989, 15% pour le secteur des services.

dans le fonctionnement des systèmes de type soviétique. Certains auteurs dressent une très forte continuité -dans le sillage d'une approche de type *path dependance* des transformations post-soviétiques- entre les réformes qui vont voir le jour pendant la perestroïka , les privatisations qui vont avoir lieu ensuite (cf. *infra* chap. III) et le type de relations de propriété que le système soviétique avait suscité, les directeurs d'entreprise détenant de fait, par délégation d'un État impersonnel et peu efficace, une part importante des droits de propriété qu'ils vont actualiser avec la création des coopératives, puis les privatisations. (Mc Faul, 1995)

Malgré les éléments très attractifs que constituent au départ l'indépendance gagnée face aux ministères et surtout la fixation libre des prix, les tensions avec les différentes institutions étatiques, administratives et économiques (les entreprises d'État) apparaissent rapidement et se traduisent par une grande méfiance réciproque, particulièrement vive dans les nombreux cas où les coopératives sont en réalité des morceaux d'entreprise qui fonctionnent en îlot d'économie de marché au sein d'une entité qui continue de fonctionner sur le principe de l'économie administrée. Les délimitations de compétences sont très difficiles à trouver et les pressions très fortes. Plusieurs textes viennent d'ailleurs encadrer et limiter, par le biais de règlements et de taxations, plusieurs aspects du fonctionnement des coopératives, essayant d'empêcher notamment que celles-ci ne se transforment en entreprises pures et simples employant des salariés.

La législation évolue beaucoup et rend donc peu lisible la politique des autorités. En décembre 1988, un texte restreint l'activité des coopératives dans le domaine médical ainsi que pour certaines activités commerciales. En février 1989, un autre introduit de fortes taxations pour empêcher que les coopératives ne recourent trop à l'emploi de salariés, une tendance qui se développe rapidement et transforme les coopératives en entreprises privées. En avril 1990, le réenregistrement obligatoire est imposé à toutes les coopératives.

La loi encadrant leur activité impose donc de nombreuses contraintes, dont beaucoup sont contournées par des pratiques de corruption et de soustraction au contrôle, avec des formes de racket plus ou moins organisé et la recherche par les nouveaux acteurs économiques de formes diverses, légales, infra-légales ou illégales de protection de leurs activités (Volkov, 2002).

Loin de suivre une progression harmonieuse favorisée par l'assouplissement des lois et l'évolution des mentalités, le développement des coopératives subit beaucoup de mouvements en sens contraires, liés autant aux revirements dans l'attitude des autorités qu'aux réactions dans l'opinion qui leur reproche de faire le lit de la criminalité, d'organiser et/ou d'aggraver la pénurie de biens de consommation pour pouvoir pratiquer des prix très élevés, assimilés à la spéculation illégale des années précédentes.

A l'échelle régionale et locale, ces nouveaux acteurs sont d'autant plus intéressants à observer qu'ils vont constituer, à des degrés divers selon les lieux, une des pierres angulaires des recompositions pour l'exercice du pouvoir. Les autorités locales réagissent diversement à cette situation et les luttes internes qui règnent au centre leur donnent suffisamment de latitude pour se déterminer de manière autonome. Mais elles adoptent de manière générale, une attitude plus tranchée que le pouvoir central, au sein duquel les luttes idéologiques de factions rivales induisent un plus grand pluralisme. Certaines coopératives grandissent ainsi à l'abri des autorités<sup>178</sup>, lorsque ce ne sont pas les cadres locaux qui se lancent eux-mêmes directement dans l'activité économique, ce qui préfigure les comportements observés pendant la privatisation officielle au début des années 1990. A l'inverse, dans certaines villes, les cadres politiques, par le biais de refus d'enregistrement, de fermetures, d'inspections ou autres tracasseries administratives, tentent par tous les moyens d'empêcher le développement de cet embryon d'entrepreneuriat privé. Les rapports de forces locaux sont plutôt en faveur du camp hostile aux coopératives : leurs partisans ont la charge de la preuve de leur honnêteté et de leur utilité sociale alors que les critiques n'ont qu'à surfer sur la vague de mécontentement. (Slider, 1991 ; Jones & Moskoff, 1991).

La loi d'octobre 1989 décentralise et délègue aux pouvoirs locaux de nombreuses compétences en matière d'autorisation, de délimitation des domaines d'activité autorisés, et de fixation des prix. Celle d'avril 1990 place les coopératives sous la responsabilité directe des soviets locaux. Les contraintes que font peser les institutions amènent les coopérateurs à tenter de s'organiser au départ dans l'objectif de protéger leurs activités et de défendre leurs intérêts, puis progressivement, avec un agenda plus

---

<sup>178</sup> A. I. Golouchko, qui sera au milieu des années 1990 l'un des entrepreneurs les plus puissants de la ville (cf. *infra* chap. IV), démarre ses activités économiques, à l'instar de nombre des futurs oligarques, à partir de son bureau du komsomol.

global et plus politique qui entend peser sur les choix des dirigeants en matière de réformes économiques. Un Congrès national est créé, présidé par Tikhonov, en 1989.

Si cette catégorie apparaît rapidement comme un acteur potentiel d'envergure, c'est parce que les processus *économiques* sont à ce moment là au cœur des processus *politiques* et *sociaux* et que l'action revendicative, de lobbying, de participation aux échéances politiques ensuite, fait sens par rapport à ces enjeux. L'économie est un élément fondamental de la crise du système et devient un enjeu central de sa transformation<sup>179</sup>. Ainsi, des pratiques qui relevaient du contournement et du domaine souterrain vont se transformer pour donner naissance à des formes plus organisées et plus visibles, regroupant des individus qui cherchent à renforcer leurs positions et à faire avancer leurs revendications. A ce titre, les unions professionnelles et les coopératives peuvent être considérées comme les premiers groupes d'intérêt véritablement indépendants, Ces associations professionnelles atteignent une masse critique en 1989. Leur force vient aussi de ce qu'elles doivent affronter la résistance des autorités qui tentent de freiner un mouvement qui leur échappe, ce qui atteste l'importance de l'enjeu.

Cette mouvance n'est pourtant pas homogène et des associations très politiques, qui définissent un agenda de revendications, font du lobbying auprès du pouvoir, notamment sur les aspects législatifs, voisinent avec des regroupements plus strictement professionnels. Des unions nationales, des fédérations tentent de se constituer pour exercer une plus forte influence sur les politiques menées par le pouvoir, n'hésitant pas non plus à prendre des risques politiques comme en octobre 1989 lorsque l'Union des coopératives rejoint le comité de grève des mineurs de Vorkouta pour signer un accord entre les deux organisations<sup>180</sup>, ou lorsque, après les élections de 1989, elle soutient ouvertement le Groupe interrégional des députés du peuple (B. Eltsine, A. Sakharov,...) et présentent des candidats communs aux élections de 1990.

---

<sup>179</sup> Voir notamment les enquêtes menées dans le cadre du projet *les Russes d'en bas* (Berelowitch & Wieviorka, 1996).

<sup>180</sup> En revanche, dans le Donbass, les mineurs en grève exprimaient un grande méfiance vis à vis des coopératives, au point même que l'Union locale appela à la rescousse les mineurs de Vorkouta pour convaincre leurs collègues ukrainiens du bien fondé d'une alliance avec ces premiers entrepreneurs (Jones & Moskoff, 1991).

Cette stratégie se révèle un succès puisque le Soviet Suprême en 1990 reconnaît aux Unions nationales le droit de siéger au Conseil des ministres. Dans les nombreux cas où les autorités locales, conservatrices, tentent d'empêcher le développement des activités économiques privées, cette reconnaissance du pouvoir au sommet constitue un levier qui permet, à l'instar des groupes écologistes, aux associations de coopérateurs de se défendre contre les mesures restrictives prises à leur encontre. Mais à partir de 1990, on constate aussi que des associations locales sont encouragées et soutenues par des fractions de plus en plus importantes des soviets locaux, qu'il s'agisse de coopérateurs élus en 1990 sur un programme de développement de l'entreprise privée, ou de responsables du Parti voyant leur intérêt à ne pas rester en marge des réformes (Slider, 1991, p. 145-164)<sup>181</sup>. C'est par exemple dans ce contexte qu'apparaît une figure importante pour la vie politique ultérieure à Omsk, Iouri Choïhets, pilote d'essai et coopérateur dans le commerce du sucre notamment, qui deviendra le premier chef de l'administration municipale de la ville en 1991 (cf. *infra* chap. III). Boris Glebov, président du *gorispolkom* avant la perestroïka est un exemple type du gestionnaire (*khoziaïstvennik*), venu du secteur des BTP et à ce titre instigateur de nombreux projets d'urbanisme au début des années 1980<sup>182</sup>; qui va bénéficier de cette ouverture légale aux activités commerciales privées : il fonde la première structure commerciale *Omsk trgovly dom*, une structure dont le futur gouverneur L. K. Polejaev sera ensuite le président, en s'appuyant notamment sur le centre commercial (un concept assez peu fréquent dans l'URSS des années 1980) qu'il avait fait bâtir en centre ville. Cette structure lui permet par ailleurs de percevoir la moitié des 10% des revenus pétroliers autorisés à cette période à revenir au budget de l'oblast.

La dynamique de ces mouvements, ajoutée au développement des initiatives économiques, à la naissance d'un syndicalisme indépendant, invite à parler de l'émergence d'une société civile en Russie. Pour autant, ce concept est particulièrement difficile à définir dans un pays où la rupture entre l'État et la société a été si forte. Comme le souligne A. Arato, l'existence de processus sociaux indépendants de l'État

---

<sup>181</sup> A Maïkop, capitale de la République autonome des Adyghées dans le Sud de la Russie, une offensive très dure des autorités locales contre les coopérateurs donne lieu à une forte réaction de la part de ces derniers qui obtiennent quatre sièges au soviet local en 1990.

<sup>182</sup> C'est de son époque que datent entre autres le théâtre musical, le centre commercial, le quartier « nouveau Kirov » sur la rive gauche.

est une condition nécessaire mais non suffisante de l'existence d'une société civile (Arato, 1991) dans une société modernisée mais dont les ressorts d'une société civile autonome, au départ peu développés et détruits par le stalinisme, sont absents. Pour Michael Urban, ces mouvements contribuent au développement de la société politique et d'un espace public de médiation des demandes sociales des préoccupations citoyennes et des affaires de l'État (Urban, 1997). Les mouvements sociaux de la perestroïka sont caractérisés par des degrés variables d'autonomie par rapport à l'État et par une ambiguïté dans leur passage au politique, essentiellement électoral. Il est en effet impossible d'exclure l'État comme fournissant des « structures d'opportunités » au processus des mouvements sociaux comme l'atteste la décision consciente et volontaire de Gorbatchev et de son équipe de susciter en appui à leur politique une pression d'en bas (Arato, 1991).

## **II.2. Institutionnalisation locale des courants démocratiques**

Le passage à l'action proprement politique des mouvements démocratiques va se préciser à la faveur des élections pluralistes de 1990, qui permettent l'expression de ces groupes à l'échelle locale et régionale et un positionnement plus précis, plus stratégique vis à vis des forces politiques, anciennes et nouvelles. Devenu patent avec la défaite de nombre de ses candidats lors des élections au Congrès des députés du peuple de mars 1989, le désaveu du Parti après l'éclosion des mouvements informels, marque un nouveau tournant de la participation et de la maturation politique, que dénotent les stratégies de nomination de candidats puis de vote, ces scrutins constituant un apprentissage démocratique pour les citoyens soviétiques. L'enjeu du scrutin n'en est pas moins important pour les dirigeants au pouvoir autour de M. Gorbatchev : une des questions cruciales qui se posent est de savoir dans quelle mesure l'organisation de ces élections va être favorable à sa politique et affaiblir l'opposition conservatrice.



### II.2.1. Les résultats des élections de 1990

La désignation de candidats par les collectifs de travail, spécificité propre à l'URSS inscrite dans la constitution de 1977<sup>183</sup> va beaucoup compter dans la nomination et l'élection des « professionnels » aux élections locales de 1990, de même que la réintroduction dans la réforme constitutionnelle de 1989 d'une procédure de nomination de candidats par des assemblées d'électeurs. Organisées par le soviet mais investies par les mouvements démocratiques, ces assemblées permettent la désignation, et dans de nombreux cas l'élection, de candidats indépendants. A Omsk, dans la perspective du scrutin, un certain nombre de regroupements se font jour pour donner un maximum de chances aux candidats de cette mouvance : front populaire fin 88, Union pour l'action commune de la perestroïka, Club d'électeurs en 89, puis le club Elections 90, créé spécialement pour présenter des listes communes aux élections des soviets locaux et régionaux de 1990.

Dans leur ensemble, les grandes villes basculent dans le camp des réformes et cette tendance est particulièrement sensible dans les villes de Moscou, Leningrad et Sverdlovsk dans l'Oural, où les soviets tombent aux mains des candidats militants du bloc démocratique. Mais il ne faut pas oublier que la ligne de fracture passe aussi par l'intérieur du Parti, le Congrès de juillet 1990 marquant l'apogée de l'opposition entre les plates-formes rivales. On retrouve souvent une dichotomie ville/campagne à l'intérieur d'une même région : c'est le cas à Omsk, qui apparaît comme une région « hésitante » entre les conservateurs et les réformateurs, où le secrétaire d'*obkom* a été réélu mais où la division ville/campagne est importante<sup>184</sup> (Embree, 1991, 1077). Ce clivage est présent dans la région (cf. *infra*) tout au long de la période suivante, alors que la ville d'Omsk est rapidement à la fin des années 80 dominée par les courants réformateurs, venus à la fois de l'intérieur du Parti (notamment au niveau du *Gorkom*) et des mouvements informels.

Si les candidats de la mouvance démocrate remportent une majorité des sièges dans les villes de Moscou et Leningrad<sup>185</sup>, les candidats du Parti, malgré quelques sérieuses

---

<sup>183</sup> Celle de 1936 ne permettait que l'élection de membres d'organisations sociales. cf. Danilenko (1991).

<sup>184</sup> Voir annexe 6

<sup>185</sup> Ils remportent pour le soviet suprême de la RSFSR 57 des 65 sièges de Moscou et 28 des 44 de Leningrad, sous la direction de G Popov et d'A. Sobtchak. La victoire est encore bien plus nette pour les candidats indépendants dans les Républiques, notamment les Pays Baltes.

défaites, réussissent à se maintenir dans de nombreuses régions, notamment en zone rurale<sup>186</sup> ; la présence de l'opposition dépend pour chaque région de la proportion entre zone urbaine et zone rurale, et l'on peut estimer à un tiers la minorité démocrate au sein du Soviet suprême de RSFSR<sup>187</sup>. Si l'on retrouve la division villes/campagne dans tous les votes clés qui font suite aux élections soviétiques de 1989 et russes de 1990, certains votes réformateurs sont majoritaires dans les deux cas<sup>188</sup>. Quant à l'équilibre géographique sur l'ensemble du territoire russe, en reprenant les mêmes critères<sup>189</sup>, sur les 73 régions de Russie, 25 auraient basculé du côté des réformateurs, 15 seraient encore dominées par l'appareil conservateur tandis que les 33 restantes seraient hésitantes, sans que l'on puisse dégager de frontières géographiques nettes<sup>190</sup>. Même si des plaintes furent déposées dans certaines régions, même si certains responsables locaux du Parti ont organisé le scrutin<sup>191</sup>, via les commissions électorales contrôlées par le comité exécutif régional (*oblispolkom*), de manière à ne pas affronter les candidats de l'opposition qui pouvaient les menacer, les élections locales de 1990 ont été dans l'ensemble véritablement démocratiques et pluralistes.

Il faut donc rechercher d'autres significations au vote de la plupart des régions et des zones rurales en faveur des élites en place : leur compétence politique, leur adaptation rapide à l'environnement concurrentiel, les ressources à leur disposition (matérielles, réseaux de relations, expérience des rouages<sup>192</sup>) bien plus importantes que pour les candidats démocrates, surtout en dehors des grandes villes, qui n'étaient pas préparés à la compétition politique (Helf & Hahn, 1992, 513).

L'exemple de Iaroslav peut témoigner de la complexité des évolutions. Les résultats des élections locales indiquent une percée très relative du front populaire local, formation associée au mouvement démocrate : 28 élus sur 166 au soviet de l'oblast, tandis que les

---

<sup>186</sup> 20 des 25 secrétaires d'*obkom* qui s'étaient présentés sont élus. Mais on peut souligner *a contrario* que seuls 20 des 77 s'étaient présentés...

<sup>187</sup> 350 sur 1 068 députés du soviet suprême de Russie.

<sup>188</sup> En proportion de 200 / 63 en ville et 200 / 145 à la campagne pour l'abrogation de l'art. 6 de la Constitution, de 285 / 85 en ville contre 265 / 239 à la campagne pour la subordination du Parti à l'État. En revanche, les représentants des zones rurales votent largement contre les réformes visant à supprimer l'emprise du Parti dans l'armée, la police ou la justice.

<sup>189</sup> Sort du premier secrétaire d'*obkom* lors des élections, vote des députés de la région...

<sup>190</sup> A la différence de la géographie politique et électorale qui se dessinera par exemple à partir de 1993. cf. les « trois Russies », réfractaire, attentiste et loyaliste à B. Eltsine (Mendras, 1993).

<sup>191</sup> Un député démocrate d'Omsk indique cependant que dans cette région, les autorités avaient en 1990 procédé à un redécoupage électoral pour augmenter le nombre de circonscriptions rurales avec une faible densité d'électeurs : 126 circonscriptions urbaines et 124 rurales pour 250 sièges dans le soviet de l'oblast.

<sup>192</sup> On dirait dans la Russie des années 2000 la « ressource administrative ».

candidats du Parti stricto sensu s'allient à ceux issus des administrateurs et des chefs d'entreprise pour former une confortable majorité issue de la nomenklatura et opposée aux réformes. Le cas de la ville de Iaroslav elle-même est plus ambiguë car si la percée du front populaire est encore moins importante (21 élus sur 179), le Parti également fait d'assez mauvais résultats : une « troisième force » est composée de candidats indépendants, essentiellement des professionnels, proposés comme candidats par une procédure de nomination sur leur lieu de travail. Dès la première session du soviet municipal, ils vont s'allier aux élus du front populaire local pour former une coalition démocratique largement majoritaire face à 17 élus se réclamant explicitement du Parti communiste. Cette situation s'est répétée dans un très grand nombre de villes, y compris dans les grandes métropoles de Moscou et Leningrad : « Lorsque j'ai été élu en 1990, 90 % du soviet municipal était renouvelé. Les nouveaux élus étaient souvent issus des classes moyennes, notamment des milieux scientifiques »<sup>193</sup>.

La période antérieure au scrutin de 1990 a aussi permis à l'appareil, sentant venir le danger, de préparer avec habileté le scrutin pour se ménager des positions, en choisissant les lieux, les soutiens... Vitaly Tchernikov, maire réformateur de Kalouga entre 1991 et 1993 et participant actif des élections de 1990 note que les communistes se sont rabattus sur les oblasts au moment des élections de 1990. Du coup, ces soviets sont restés plutôt conservateurs laissant des places libres pour les nouveaux dans les soviets municipaux. Cette coupure rejoint la ligne de fracture au niveau fédéral puisque le Soviet suprême de Russie soutient les assemblées des villes tandis que celui d'URSS soutient les assemblées d'oblast<sup>194</sup>.

A Iaroslav un nouveau secrétaire régional nommé au début de la perestroïka est un représentant typique de la nouvelle vague de responsables régionaux, plus jeunes et choisis pour leurs compétences professionnelles, techniques ou gestionnaires, plus que pour leur carrière dans le Parti. Il avait par exemple donné raison dans un premier temps à des protestations contre l'envoi à Moscou comme délégué du Parti de l'ancien secrétaire régional du Parti pendant la période Brejnev. Puis il entre dans une stratégie de confrontation et de durcissement au fur et à mesure que se développent les

---

<sup>193</sup> Entretien avec V. Maximov, député du soviet municipal de Saint-Pétersbourg et chercheur à l'institut de sociologie, St Pétersbourg, 25 avril 1993 (avant la dissolution des soviets par le président russe en octobre 1993).

<sup>194</sup> Entretien avec Vitaly Tchernikov, ancien maire de Kalouga de 1991 à 1993, 27 octobre 1994.

mouvements d'opposition, front de soutien à la perestroïka<sup>195</sup> et initiatives écologistes, qui demandent sa démission. Lors des élections fédérales de 1989, il tente de bloquer les candidats d'opposition mais ne doit lui-même sa réélection qu'à une circonscription rurale très reculée de la région où il est le seul candidat. Lors des élections régionales de 1990, le pluralisme de la compétition électorale est réel, comme en témoignent l'organisation d'un second tour dans les deux tiers des circonscriptions, ainsi que l'émergence d'élus du bloc démocratique, mais qui sont toutefois loin d'emporter une majorité des sièges.

### **II.2.2. L'apprentissage démocratique : un essai non transformé**

Au delà des résultats, ce sont les restructurations dans le fonctionnement des soviets locaux et régionaux qui vont permettre de comprendre le sens et la portée de ce nouveau paysage politique. Lieux d'apprentissage et de socialisation politique sans précédent, les soviets de 1990 ont aussi constitué, dans de nombreux endroits, le lien entre les mouvements informels et les institutions, entre une nouvelle génération avide de politique et les franges du Parti les plus ouvertes à la démocratisation.

L'appareil a aussi su profiter de l'ouverture du jeu politique pour se positionner selon de nouvelles règles, et s'il ne sort pas victorieux du scrutin, il tente de sauvegarder suffisamment de leviers décisionnels à l'intérieur du système. Cette situation d'entre-deux ouvre la voie à des compromis qui vont conduire à une nouvelle configuration : les élites anciennes et l'appareil conservent formellement la majorité mais les plus conservatrices d'entre elles vont être écartées, au profit d'autres membres du Parti, souvent suivant une logique de basculement entre la région et la ville. Ainsi à Iaroslav, c'est le secrétaire municipal du Parti qui devient président du soviet régional. A Omsk, c'est le secrétaire du comité de la ville du parti V. Varnavskij, beaucoup plus réformateur que ses homologues de l'oblast, qui devient président du soviet municipal, tandis que Anatoliï Leontiev, figure respectée et modérée est élu président du soviet régional.

A Iaroslav, l'importance des démocrates se perçoit rapidement dans l'élection des présidents : le soviet régional pourtant dominé par les conservateurs élit vice-président le chef de file des démocrates, établissant une sorte d'équilibre avec le président

---

<sup>195</sup> Parmi les responsables, figure un membre du Parti.

conservateur, tandis que pour le soviet municipal, le candidat du Parti retire sa candidature dès le second tour laissant la présidence du soviet aux réformateurs.

Une analyse exclusive en termes d'anciens *versus* nouveaux acteurs politiques n'est donc pas possible dans la mesure où c'est de l'intérieur du système que naissent de nombreux courants réformateurs. La période 1989-1991 est celle des passages et des recompositions, des rencontres entre réformateurs du Parti et mouvements politiques venus de la société. La vie politique à Omsk pendant cette période le traduit bien, marquée par la politique de dialogue de responsables importants du Parti avec les courants démocratiques, notamment du secrétaire du Gorkom V. Varnavskij<sup>196</sup> qui choisit d'intégrer peu à peu les nouveaux venus dans les structures du pouvoir local et dans la prise de décision. L'attitude de l'ancien président de l'*ispolkom* Oleg Glebov qui en se retirant de toute position politique ou administrative va créer la première structure commerciale dans la région et négocier avec les nouveaux venus issus des élections de 1990 en est un autre exemple.

On observe donc de nombreuses tentatives d'adaptation des élites du pouvoir à la nouvelle situation politique pluraliste, ce qui va se traduire par une capacité à accepter de nouvelles règles du jeu, de nouveaux arrangements institutionnels et l'existence d'une scène politique où s'expriment des conflits. Si cette adaptation des élites locales et régionales peut se faire aussi rapidement, on peut l'expliquer en partie par le fait que ces responsables avaient l'habitude des conflits, des négociations et des arbitrages mais dans un autre cadre. Les réformes politiques offrent de nouvelles possibilités institutionnelles et un nouveau cadre pour jouer et régler ces conflits (voir *supra* chap. I). Ainsi, le changement n'est pas tant dans l'existence de conflits que dans l'espace qui permet leur expression et leur négociation.

A Dolgoproudnyj, Boris Nadejdine, un acteur de cette période, qui a fait depuis une carrière politique nationale<sup>197</sup>, décrit quelques années plus tard le processus tel qu'il l'a vécu en évoquant le petit cercle dont, jeune scientifique, il faisait partie aux côtés de V. A. Diatchenko, ex membre du Parti conscient de la nécessité des changements et de T.

---

<sup>196</sup> Plusieurs années plus tard, il est toujours président de l'Assemblée législative régionale. Voir *infra* chap. III et IV.

<sup>197</sup> Boris Borissovitch Nadejdine est depuis 1999 député à la Douma d'État et membre du parti libéral d'opposition SPS.

Alabieva, députée locale, et en se rappelant le romantisme de cette période : « *il y avait encore un certain danger à organiser des réunions publiques* »<sup>198</sup>. Les élections locales de 1990 aboutissent à un soviet où coexistent communistes et démocrates. V. A. Diatchenko et B. B. Nadejdine en sont respectivement président et vice-président. Un autre député, V. Novikov<sup>199</sup> élu en 90 au soviet local, était alors leader de l'Union des peintres, et sans être engagé lui-même dans une activité politique ou un club, profitait de la vie étudiante très riche de l'Institut de physique de Dolgoproudny et des débats qui s'y tenaient<sup>200</sup>. Une fois député, il préside le *Comité pour la Glasnost* et crée un journal local. En 1994, il se souvient d'une période d'intense activité mais jette un regard très critique sur les erreurs commises.

Plusieurs anciens députés élus en 1990 à Omsk se souviennent aujourd'hui de cette période comme le moment où « tout était possible » où il suffisait d'aborder les passants avec un tract à la main et une affiche autour du cou pour mener la campagne électorale, où le nombre élevé et donc la petite taille des circonscriptions facilitait les relations avec les électeurs. Un autre évoque ainsi sa conception du mandat de député, qui privilégie l'action collective sur le pouvoir avec des objectifs plus larges que les frontières de sa circonscription :

« On ne s'est pas battu pour le pouvoir, pour nous, 'en bas' c'était naturel ; beaucoup d'autres ont 'reçu l'ordre' de se réformer. Être élu député, c'était la possibilité de mieux travailler, d'être à plusieurs pour développer notre activité sans être accusés de populisme ou de manipuler la foule. C'était un désir sincère, on voulait juste 'changer le pouvoir'. j'avais dit ouvertement que je ne voulais pas défendre uniquement les intérêts de mon quartier mais les gens m'ont élu quand même ; ce n'était pas cela qui comptait à l'époque. (...) L'entrée de près d'un quart de députés démocrates dans le soviet municipal fut ainsi un rêve, le maximum de ce que l'on pouvait espérer »<sup>201</sup>

---

<sup>198</sup> Entretien avec Boris Borissovitch Nadejdine, le 7 octobre 1994

<sup>199</sup> Entretien avec V. A. Novikov, Dolgoproudny, 8 octobre 1994

<sup>200</sup> C'est à Dolgoproudny qu'est situé le MFTI (institut de physique et technique de Moscou) ou *Fiztekh* pour les habitués, sorte d'Ecole Polytechnique version soviétique, vivier d'élites du système soviétique et post soviétique. Pour des développements sur les élites scientifiques et notamment celle issues du MFTI voir la thèse d'Olga Yartseva (Yartseva, 1999).

<sup>201</sup> Entretien avec Viktor Korb, ancien député municipal (1990-1993) de Russie démocratique, 30 mars 1995.

L'ancien Président du comité exécutif de la ville (*Ispolkom*) O. Glebov, figure caractéristique de la nomenklatura locale du BTP, battu et contraint de quitter son poste après les élections de 1990, se souvient aujourd'hui avoir observé les informels « avec une attitude positive, tranquille », considérant qu'il fallait en finir avec les défauts et les lourdeurs du système. Mais il regrette la surenchère radicale qui lui a coûté sa fonction et privé la ville de l'expérience des gestionnaires compétents. « J'étais un maire loyal mais 'coincé entre le haut et le bas' : de Moscou on m'accusait d'être trop du côté des réformateurs et ici on me traitait d'apparatchik... ». Sa critique des « nouveaux venus qui n'ont pas vu qu'il fallait du temps pour comprendre » rejoint l'appréciation portée aujourd'hui par des membres de la nouvelle vague d'alors, anciens députés du soviet municipal:

« Nous avons été trop romantiques et pas assez pragmatiques et professionnels sur certaines questions. On aurait dû par exemple soutenir plus Bogdanovski aux élections du Soviet suprême de Russie contre Smoline et Polejaev en 1990 [...] Les informels étaient des amateurs »<sup>202</sup>.

Il faut établir une distinction entre la ville et la région. Le soviet municipal comprenait environ un quart de démocrates issus directement des mouvements informels et élus comme tels. De plus, l'attitude assez ouverte des dirigeants municipaux et des autres membres du soviet a permis un travail assez constructif. La situation était plus difficile au sein de l'oblast, où les députés démocrates n'étaient que 30 sur 250 et très faiblement représentés avec deux députés dans le *malyï soviet* ou *petit soviet* (organe restreint de 30 à 50 membres selon les régions, qui siégeait entre deux sessions plénières et possédait de fait un grand pouvoir décisionnel). Les autres membres, notamment issus des milieux agraires, représentaient une tendance beaucoup plus conservatrice.

Malgré ces difficultés, la période qui s'étend des élections de 1990 à l'automne 1991 voit s'élaborer une certaine pratique démocratique locale. Dès la première session des deux soviets, la question budgétaire est au centre des débats et le débat a d'autant plus de force qu'il s'agit d'un double enjeu, réel et symbolique : la possibilité pour la région de choisir par exemple une partie de ses investissements était une manière de s'affirmer face à Moscou et de construire une identité régionale ; la revendication d'une autonomie

---

<sup>202</sup> Id.

financière pour la ville face à la région était aussi une tentative d'affirmer des choix politiques plus réformateurs, et de mettre fin à une situation où la région dominait politiquement alors que la ville la finançait grâce aux impôts collectés sur son territoire<sup>203</sup>. Un autre député démocrate, V. Rybakov, se souvient de relations difficiles avec l'ancienne nomenklatura (V. Pavlov président de l'ispolkom, V. Varnavski, président du soviet) mais souligne que l'aile démocratique avait quand même pu élaborer le règlement et pouvait rassembler une majorité de voix sur des questions techniques.

« En décembre 90-janvier 1991, la première session sur le budget est l'occasion d'une véritable discussion au niveau municipal, alors que pour l'oblast tout était préparé à l'avance et que le soviet n'avait plus qu'à entériner. La guerre a commencé à ce moment là entre la ville et l'oblast sur le budget, sur le fait que la ville donnait beaucoup à l'oblast et recevait peu en retour. Mais le conflit n'était pas politique, et il était suivant les questions plutôt avec le pouvoir exécutif ou avec le pouvoir représentatif. Varnavski voulait ouvrir la ville pour attirer des investissements, c'était l'époque de l'euphorie du marché, et il voulait que le budget de la ville soit indépendant comme celui de Moscou et de Saint-Pétersbourg.<sup>204</sup> »

L'on peut à nouveau souligner l'importance des relations constructives entre le président du soviet municipal et les députés de *Russie démocratique*. Comme l'évoque encore cet ancien député :

« Pour nous opposer à la construction du métro, on a voulu faire une campagne constructive avec un processus de débat public, tout en s'aidant de professionnels et d'experts, pas juste des meetings et des slogans. C'est ce qui était possible avec *DemRossia* au départ, on pouvait travailler « par en bas » mais sérieusement sur des questions concrètes. Lors de la création de *DemRossia*, il y avait deux formulations possibles dans le soutien à Eltsine : à sa personne ou à la politique de '*construction d'un Etat de droit*'. Nous avons choisi la seconde variante. En 1990-1991, il s'est vraiment formé de nouvelles relations avec le pouvoir en tout cas au niveau local, cela a été notre meilleure réussite. On savait qu'Omsk était une ville empreinte d'une forte inertie, avec une forte personnalisation du pouvoir par le jeu de relations très anciennes, à la différence de Zakhartchenko<sup>205</sup> qui était toujours en lutte. On n'a jamais eu envie de changer cela, on savait que cela n'était pas réaliste dans le cadre actuel des pouvoirs. On cherchait aussi une organisation optimale pour l'auto-

---

<sup>203</sup> Rappelons que le fort contraste entre la ville industrielle et le reste de l'oblast agricole accentue dans le cas d'Omsk cet état de fait plus ou moins propre à toutes les régions.

<sup>204</sup> Entretien avec V. Rybakov, 17 mars 1995. Militant à partir de 1988, membre en 1989 du « front populaire » puis élu député municipal en 90. En 1995, membre du parti démocrate *Iabloko*.

<sup>205</sup> La plus radicale des figures démocrates à Omsk, qui avait fait de la lutte acharnée contre le Parti et les élites communistes son cheval de bataille. Voir *infra* chap. III son rôle dans les privatisations à Omsk.



administration locale. Peut-être a-t-on trop séparé les fonctions... mais au moins on cherchait quelque chose. Par exemple, on a réussi à établir des actes normatifs sur le plan foncier, à établir des règles de droit en matière d'urbanisme et d'architecture municipales. Finalement on n'était pas si romantiques et on voulait surtout apprendre. Et je ne considère pas qu'on ait perdu puisqu'on n'avait pas de but spécial à atteindre ; il y a seulement des choses qu'on voulait faire et qu'on n'a pas faites»<sup>206</sup>.

Les députés de l'oblast avaient beaucoup moins de possibilités d'agir, et se contentaient d'entériner le budget lors de sessions interminables et peu productives. La minorité démocrate était souvent réduite à un rôle d'opposition impuissante qu'elle traduisait en boycottant les séances. Ce fut notamment le cas lors du combat qui a opposé plusieurs mois durant les courants démocrates à l'administration pour obtenir la démission du responsable régional du ministère de l'intérieur, accusé de corruption, et « sauvé » du limogeage par un vote du soviet de l'oblast, soumis à la pression du ministère fédéral et donc perçu par les militants démocrates comme le refuge des intérêts de la Nomenklatura<sup>207</sup>.

Cette période est souvent jugée rétrospectivement, par les acteurs eux-mêmes et non sans amertume, comme celle *d'un romantisme démocratique* que les déceptions ultérieures assimilent à de l'amateurisme ou de l'incompétence. Les propos de cet ancien directeur de sovkhوزه pendant la période soviétique et membre du Parti, puis élu député pour l'oblast de *DemRossia*, contrastent avec ceux du député précédemment cité :

« On a réussi à détruire en partie ce système, surtout 200 personnes à Moscou. Mais quand même c'était bien nous, on était porté par la vague, les gens nous avaient élu, nous soutenaient, cela comptait. On aurait pu peut-être faire mieux mais si c'était à refaire je le referais, nous sommes des gens libres. Il aurait fallu plus d'énergie pour aller plus loin dans la direction des réformes, moins d'Etat et plus d'initiative privée, mais dans le soviet, on avait une faible capacité d'action, avec 30 députés démocrates sur 250. On était à *droite* mais en même temps, on pensait aussi qu'on était à *gauche* car on était *pour la liberté* »<sup>208</sup>.

---

<sup>206</sup> Entretien avec Viktor Korb, 30 mars 1995.

<sup>207</sup> *Demokratičeskij Omsk*, 1-15 juin 1991.

<sup>208</sup> Entretien avec Roman Artsiger, 28 mars 1995. L'usage des catégories de droite et gauche est assez rare chez les acteurs politiques de l'époque, et quand c'est le cas, c'est le plus souvent la droite qui revient pour qualifier les démocrates. Ici, la personne fait état directement de l'ambivalence en évoquant la droite pour l'engagement en faveur de l'économie de marché mais a recours à la référence à la gauche pour l'attachement aux libertés.

Dans une version polie, ces assemblées sont qualifiées de « soviets des médecins, des instituteurs et des journalistes », avec amertume par les anciens intéressés<sup>209</sup>, avec condescendance par les élites souvent restées - ou revenues - aux commandes au milieu des années 1990. De manière plus abrupte, c'est le qualificatif d'idiot (*dourak*) qui est le plus souvent utilisé, à la première ou à la troisième personne<sup>210</sup>. Même V. Varnavski, le plus modéré des dirigeants de la ville avec lequel les relations des députés démocrates étaient plutôt bonnes, dresse un bilan plutôt négatif :

« En soi, c'était des gens bien mais ils pensaient détenir la vérité, ils pensaient que n'importe qui pouvait gérer mais ce n'est pas vrai : n'importe qui ne peut pas être chirurgien. Ils sont arrivés avec des jugements uniquement négatifs. En fait ils ont fait plus de mal que les Bolcheviques »<sup>211</sup>.

Les réformes institutionnelles et les élections de 1990 ont abouti à un double processus : décentralisation verticale avec la dévolution d'un certain nombre de compétences au niveau des républiques et des oblasts et rééquilibrage horizontal au profit des nouvelles assemblées représentatives. Ces « points d'accès multiples » aux décideurs (Kelley, 1991, p. 81) ont produit une animation de la vie politique locale, compliquée par de grandes incertitudes quant au processus de prises de décision, ce qui obère ou annule d'autant le rééquilibrage en question, notamment dans sa dimension horizontale.

A Omsk, sur le plan de l'équilibre des pouvoirs entre exécutif et législatif, le bilan après une année de mise en place des nouveaux soviets et de leurs présidiums censés contrôler l'activité de l'exécutif au quotidien, est celui d'une conservation par ce dernier de sa prééminence. Les acteurs politiques locaux du camp démocrate, qui se plaignent de cette situation, arguent de leur manque de compétence technique et de connaissance des rouages du pouvoir. Face aux administrateurs rompus au fonctionnement local depuis des années, des professeurs d'université et des médecins ou des ingénieurs reconnaissent, dès 1990-1991, ne pas faire le poids. Le flou juridique qui régit les relations entre les deux pouvoirs renforce cette prime à l'exécutif. Mais c'est aussi une certaine déception qui pointe rapidement face à la limite du pouvoir législatif du soviet : ainsi la mise en œuvre des dépenses budgétaires par l'exécutif apparaît plus significative en termes de pouvoir que le vote du budget lui-même. Ce constat fait par

---

<sup>209</sup> Entretiens à Omsk, V. P. Sobolev, 15 avril et 28 novembre 1994, V. Korb, 30 mars 1995.

<sup>210</sup> Ces phrases « *oni byli duraki* » ou « *my byli duraki* » (*ils étaient des idiots, nous étions des idiots*) ont été entendues à maintes reprises au milieu des années 1990.

<sup>211</sup> Entretien avec Vladimir Alexeevitch Varnavski, 23 mars 1995.

bon nombre de députés issus de la mouvance démocrate est une des raisons de leur passage rapide vers les fonctions exécutives, perçues comme le lieu réel du pouvoir et de l'action politique, dès l'automne 1991.

En revanche, des processus économiques sous-jacents, qui préfigurent les privatisations de l'après 1991, profitent assez largement des possibilités offertes par les nouvelles modalités de l'exercice du pouvoir local et par la disparition progressive du contrôle d'en-haut. O. Glebov, qui se plaint d'avoir été accusé par Moscou de trop soutenir les démocrates, profite de cette période pour créer une première structure commerciale semi-privée, sous l'égide du comité exécutif municipal, présentée comme une initiative d'aide au développement de l'économie municipale. En 1990, elle devient « *torgovlyj dom* », et passe du statut de structure d'Etat chargée de gérer l'approvisionnement de la région en produits alimentaires et biens de consommation à celui de société commerciale<sup>212</sup> qui développe des liens commerciaux avec les régions voisines, profitant notamment de la fin de l'interdiction « d'exporter » hors de l'oblast des produits agroalimentaires.

### **II.3. Société civile ou scène politique ?**

---

L'apparition des mouvements informels puis de courants d'opposition plus politiques a conduit à s'interroger sur la formation, l'émergence, le développement d'une *société civile*, qui constituerait une sorte de baromètre ou d'instrument de mesure de l'état de la démocratisation. Il faut, pour mieux comprendre ce qui est dit à propos de la perestroïka, revenir aux débats qui marquent cette période, et dont les événements en Union Soviétique semblent n'être qu'un avatar assez lointain, qui viendrait presque gêner l'analyse. En effet, les débats autour de la société civile sont souvent centrés soit sur l'évolution des « nouveaux mouvements sociaux » dans le monde occidental, soit encore plus sur les mouvements qui agitent l'Europe centrale. Ainsi, de ces expériences de terrain, s'élabore une nouvelle théorie, une nouvelle réflexion sur la société civile (Arato, 1991, Arato & Cohen, 1993). Sa « marque de fabrique » en quelque sorte étant son altérité radicale vis-à-vis de l'État et des institutions, les processus de transformation qui ont cours en Union soviétique à la même période risquent fort de ne

---

<sup>212</sup> O. Glebov la présidait toujours au milieu des années 1990.

pas rentrer dans le cadre dans la mesure justement où les évolutions impulsées d'en-haut par le pouvoir sont fondamentales. Des spécialistes de l'Union soviétique vont alors tenter de résoudre ce problème théorique en élargissant la notion de société civile. C'est le cas par exemple de Moshe Lewin, qui opère un déplacement et intègre les éléments initiateurs en provenance de l'intérieur des institutions dans son analyse des changements (Lewin, 1988). Ce raisonnement rejoint les réflexions autour de la participation au sein du système soviétique (*cf. supra et chap. I*) et que les situations concrètes vécues par les acteurs sur nos terrains permettent en partie de valider. D'autres, au contraire, cherchant à intégrer la signification des transformations en cours en Union soviétique au modèle est-européen de la « société contre l'État » ou de l'*antipolitique*<sup>213</sup>, ont cherché à présenter la perestroïka comme la progression d'un rapport de forces entre des mouvements issus de la société et un régime à bout de souffle qui espère se maintenir en se réformant. Enfin, certains considèrent que la société civile comme « sphère autonome de l'auto-organisation politique, syndicale, associative de la société » n'existe pas plus dans la Russie post-soviétique qu'elle n'a existé dans la phase précédant l'effondrement du communisme et qu'on a accordé plus d'influence aux mouvements de cette période (Colas, 2002, p.50).

Dès le début de la période Gorbatchev, la question se pose dans la mesure où l'existence de dynamiques sociales n'est pas équivalente au processus de formation d'une société civile (Starr, 1988). Quelques soviétologues ont néanmoins repris cette notion pour décrire le processus des années Gorbatchev, considérant le concept suffisamment flou pour ne pas être inapplicable à l'Union soviétique de la fin des années 80 : ainsi, une définition qui conserve l'idée de séparation stricte des sphères de l'État et de la société mais qui retient l'idée de réseau d'institutions et d'organisations dans lesquelles des individus sont auto-organisés et engagés dans des activités non étatiques, économiques, bénévoles... qui font pression sur les institutions étatiques<sup>214</sup> peut permettre de rendre compte partiellement des processus en cours, car elle insiste sur la dynamique, sur le caractère *agissant* de la société civile, plutôt que sur un *état* de société civile, (entre la

---

<sup>213</sup> Concept mis à l'honneur par des intellectuels dissidents d'Europe centrale pendant les années 1970 et 1980, et titre d'un ouvrage du philosophe hongrois Georgyi Konrad, *l'antipolitique* se situe par rapport à un État perçu comme tout puissant et totalitaire, comme une sphère autonome, de pensée d'abord, mais aussi de débat et d'action, proche du concept de société civile telle qu'il sera notamment développé au début des années 1990 à partir de l'exemple de l'Europe Centrale (Arato, Cohen...).

<sup>214</sup> C'est par exemple la définition que propose J. Keane (dans *Democracy and civil society*, 1998) reprise par Steven Fish dans *Democracy from scratch...* (Fish, 1995).

sphère privée et l'État) et la positionne dans son rapport à l'État. Les mouvements politiques nés pendant la perestroïka peuvent être alors confrontés à un certain nombre de critères, idéal-typiques bien entendu, pour autant qu'il n'existe pas de société civile pure et parfaite dans le monde réel. Steven Fish, qui a étudié en profondeur les mobilisations et les mouvements démocratiques en Russie à la fin des années 80, examine à la lumière d'un certain nombre de critères la « civile-sociétude » des associations indépendantes qui ont vu le jour en Russie : l'agrégation des intérêts est le premier élément, la définition et la hiérarchisation des objectifs et des intérêts se font à partir d'une capacité à formuler les enjeux, les lignes de clivages et de conflits face auxquels va se construire tel ou tel groupe tout en construisant une identité collective (Fish, 1995, 53). Le second élément de critère, celui de la représentation des intérêts touche plus à la capacité de structuration interne des mouvements et groupes, avec l'objectif d'une entrée, d'une projection sur la scène publique : ceci constitue le troisième moment, celui de l'articulation des intérêts, de leur transformation en demandes politiques concrètes. Enfin, la capacité d'autonomie de ces mouvements vis à vis des acteurs étatiques est un élément important à prendre en compte.

En Russie, le débat sur la société civile, s'il reprend à son compte en partie le débat des sciences sociales américaines et européennes et les débats entre écoles de pensée autour de la notion, s'est cependant construit aussi selon des axes marqués par l'histoire du pays (Le Huérou & Rousselet, 1999). Tel est par exemple le cas de l'*obchtchestvennost'*, un terme populaire au XIX<sup>ème</sup> siècle, que le sociologue Vadim Volkov propose de réhabiliter. Le débat russe autour du terme de *civil society* n'a pas fait l'objet selon lui d'une traduction et d'une appropriation théorique, et s'est retrouvé en quelque sorte projeté en Russie en restant prisonnier de son contexte théorique originel. Ceci est vrai également des auteurs qui se sont appuyés sur l'expérience des régimes communistes pour penser la société civile comme auto-organisation de la société face à l'État (Arato & Cohen, Molnar...). L'*obchtchestvennost'* est un terme qui peut se lire à deux niveaux, l'un plus abstrait autour de la notion de solidarité et qui renvoie au lien social de manière générale, l'autre plus concret et qui désigne l'activité civique sous ses diverses formes (Volkov, 1997), qu'il s'agisse des manifestations

naissantes de l'opinion publique ou des débats permis par l'émergence de médias pluralistes<sup>215</sup>.

Autre caractéristique du débat russe sur la société civile, la notion d'auto-administration locale qui prend elle aussi appui sur des pratiques pré-soviétiques, notamment celle du *zemstvo*. Alors que les échelons du pouvoir local se réorganisent, l'auto-administration locale, est théorisée comme un niveau distinct des rouages verticaux du pouvoir d'État et un maillon essentiel de la souveraineté, sa mise en place étant appelée comme un indicateur de la dé-totalitarisation de la société russe post-soviétique (Nikiforov, 1997; Borisov, 1997).

La vision d'une société civile en partenariat avec l'État est développée dès cette période, notamment en province à travers la notion de partenariat social (*sotsia 'noe partnerstvo*). Les administrations régionales cherchent souvent à déléguer une partie de leurs fonctions, notamment sociales, à des structures issues d'initiatives de la société, supposées plus efficaces. Cette « délégitation » se comprend cependant avec le maintien d'un contrôle fort des administrations sur les activités de ces associations.

Le débat russe sur la société civile est également informé par le passé soviétique et la vision du système développée par ceux qui l'ont contesté de l'intérieur. Les dissidents font du régime soviétique une lecture totalitaire, même s'ils en admettent la « mollesse » pour la dernière période. Ils se perçoivent et perçoivent leur action en rupture totale avec le régime et ne peuvent reconnaître la filiation entre les formes de participation politique proposées par le système soviétique et les activités des mouvements civiques qui se développent dans le sillage de la perestroïka (Daucé, 2006).

Pour la Russie, il semble plus pertinent de parler d'affaiblissement de l'État lié au processus de réformes économiques comme résultat d'un choix conscient des auteurs de cette politique, plus que d'une conséquence « naturelle » de la disparition du système soviétique. Cet affaiblissement a constitué une condition positive à l'émergence d'une société civile dans la mesure où les partis indépendants, associations, médias se sont nourris de ce desserrement progressif du contrôle d'en haut. Mais la situation d'État

---

<sup>215</sup> Des éléments qui tirent le terme d'*obchtchestvennost'* vers la notion d'espace public.

faible a produit des contraintes telles en termes de crise sociale, corruption, dysfonctionnements administratifs, abus de pouvoir qu'elle a fait en même temps obstacle à son développement. Un couple État fort / société civile forte peut fonctionner à la condition que la restauration de l'État fort ne se fasse pas contre la société civile (Squier, 2002). Ce raisonnement nous semble cependant quelque peu paradoxal car si l'État est plus fort et se met en quelque sorte à « faire son travail », qu'advient-il d'une société civile qui semble dans cette acception exister soit pour le pousser à le faire soit pour le faire à sa place ? On se rapproche plus alors de l'hypothèse couramment développée dans les analyses russes critiques, qui font des ONG un outil stratégique de l'affaiblissement de l'État et de la souveraineté, éventuellement au service d'influences extérieures<sup>216</sup>. En ce cas, État et société civile s'affrontent, l'affaiblissement de l'un renforçant l'autre et vice versa. Ces visions antagoniques procèdent d'une mémoire historique construite différemment dans son rapport à l'État. Pour la pensée politique américaine / libérale, peu d'État est synonyme de garantie contre la tyrannie et la société civile se pose en garde fou permanent face aux tentations de l'État d'accroître ses prérogatives. La pensée politique russe voit beaucoup plus souvent dans l'affaiblissement de l'État un risque fort d'instabilité voire d'anarchie, une vision que vont alimenter à l'orée des années 1990 la disparition de l'URSS et les réformes économiques. En allant plus loin, c'est l'ensemble de la « société non étatique » qui est un danger pour l'État et l'identité nationale, alors que l'État est perçu comme une institution positive, fonctionnelle et non destructive pour la société.

Dans la Russie des années Eltsine, ce n'est pas tant un « trop-plein » de société civile qui a affaibli l'État, mais au contraire le comportement de l'État qui a provoqué son propre affaiblissement en ne laissant pas exister, ou très insuffisamment, un système de partis indépendants et une compétition électorale libre, des médias pluralistes ou bien encore un ensemble d'organisations sociales représentant les intérêts des différents groupes sociaux, notamment ceux qui avaient payé le prix le plus lourd des réformes. En résumé, le modèle étatiste a peu servi l'État mais l'a plutôt affaibli. Quant à l'opinion, les enquêtes peuvent donner des résultats contradictoires sur la question de

---

<sup>216</sup> C'est à partir du début des années 2000 que s'est surtout développée cette approche critique, portée par certains intellectuels mais surtout par le discours de l'État, comme en témoignent les très nombreuses attaques en direction des ONG et associations.

l'ordre privilégié, sur la démocratie ou les institutions de la société civile, et surtout, les institutions étatiques ne font pas l'objet de plus de confiance.

On peut considérer que dans la mesure où les mouvements démocratiques avaient élaboré assez rapidement pour objectif un véritable changement institutionnel, c'était en premier lieu l'État qu'ils visaient explicitement. Tout en étant bien sûr favorables à l'existence d'une société civile pour pérenniser le nouveau système politique, elle constituait pas le cœur de leurs mobilisations, à la différence de Solidarnosc en Pologne ou d'autres groupes d'Europe centrale dont l'objectif était de conquérir l'espace public et de faire reculer les frontières de l'emprise étatique au profit de la société (Fish, 1995). Si c'est dans le choix de privilégier l'État et les institutions que se situe la spécificité de ces mouvements, alors le lien est fait avec l'analyse générale qui fait du changement politique de la perestroïka une révolution par le haut. Cependant le choix fait d'étudier les formations qui sont le plus orientées vers cette activité, les partis politiques, pose le problème de savoir s'il est possible de parler de société civile à partir de l'exemple des partis politiques, même dans un contexte *d'émergence*, en phase de démocratisation.

Pourrait-on alors trouver un modèle alternatif à celui de la société civile pour décrire ces groupes ? Ceci amène à s'interroger sur le caractère *civil*, *sociétal*, ou bien *politique* des processus de mouvement observés : s'en tenir aux théories de la démocratisation telles qu'elles ont été développées pour l'Amérique latine ou l'Europe du sud suppose comme préalable au processus de développement d'une société civile une *différenciation*, c'est à dire la préexistence d'autres institutions démocratiques comme les institutions représentatives ou des élections libres qui vont favoriser l'implantation de la société civile. Or, tout dans l'observation des situations concrètes en Russie porte à penser que l'on se trouve dans un champ largement indifférencié, où ce sont les mouvements qui forment les prémices de la société civile qui doivent remplir les fonctions des institutions politiques, dans un système où par ailleurs, ces institutions politiques existent au moins formellement et où certains de leurs éléments veulent eux-mêmes rentrer dans la logique de la démocratisation. Steven Fish avance l'argument selon lequel la particularité des mouvements sociaux de la perestroïka est qu'ils réunissent dans la même temporalité les différentes phases classiquement déclinées pour les mouvements sociaux dans les pays occidentaux : droits civils et libertés politiques dans un premier temps ; centralité de la question du travail, de la production et de la



redistribution des richesses caractéristiques de la société industrielle ; nouveaux mouvements sociaux construits sur les valeurs et les enjeux de la société post-industrielle (Fish, 1995, 62). Le caractère unique de l'expérience soviétique explique cette particularité. L'absence de libertés politiques est conjuguée à un « gel » de la question sociale par un régime qui revendique son règlement définitif tandis que la société soviétique connaît une modernisation de fait qui autorise l'émergence de revendications caractéristiques de la société post-industrielle.

Ces mouvements contiennent ou ont contenu pour ceux qui les ont observés une forte charge symbolique, pour différentes raisons qui tiennent autant aux évolutions du discours académique qu'aux projections et identifications à distance de chercheurs et d'intellectuels à la recherche d'un nouveau modèle de mouvements sociaux et de société civile. A ce titre, l'ouvrage théorique sur la société civile de J. Cohen et A. Arato est emblématique. De la même manière que la soviétologie avait pu, sans doute encore plus en France que dans le monde anglo-saxon, mettre un fort contenu idéologique et critique dans son étude de la vie politique soviétique, de même les années de perestroïka laissaient libre cours à des discours et des interprétations qui semblent donner raison aux « révisionnistes » : la société soviétique « en mouvement » (Chauvier, 1990) ou en « mutation » (Lewin, 1989), aurait donc prouvé qu'elle était « transformable ».

## **CONCLUSION**

---

A la veille des événements d'août 1991, une dynamique politique certaine s'est installée à tous les niveaux du pouvoir et singulièrement dans la vie locale, les processus politiques institutionnalisés ont pris le pas sur les processus informels des premières années, mais globalement de larges segments de la société apparaissent mobilisés, politisés et organisés. En témoignent aussi l'engagement des mouvements informels locaux dans des actions et revendications à visée plus générales : ainsi, en janvier 1991 à Omsk, des actions publiques de protestation ont lieu contre la répression de Vilnius, qui n'hésitent pas à aller bien au delà des prises de position du soviet municipal dans

leurs critiques ; une polarisation forte se construit autour du référendum du 17 mars<sup>217</sup> et des personnalités locales comme S. Babourine ou A. Kazannik amorcent une carrière plus nationale<sup>218</sup>. La tenue d'élections pluralistes en 1990 a été un moment fondateur pour la démocratisation de la vie politique locale. Les nouveaux soviets espèrent devenir le pilier d'un système parlementaire en formation avec une branche exécutive procédant de la branche législative, même si le mode de désignation du chef de l'exécutif reste inchangé. Une compétition s'est ouverte qui va permettre l'émergence de nouvelles figures, de coalitions entre les nouveaux élus et les anciens de l'appareil ouverts aux réformes. En revanche, la constitution de partis souvent réputée comme étant favorisée par un système institutionnel parlementaire a fait long feu. A la faveur du coup d'État manqué d'août 1991, c'est le pouvoir exécutif local qui prend le pas sur les instances représentatives, se substituant en quelque sorte à l'hégémonie du Parti, selon deux modalités différentes : soit ce remplacement est purement formel, puisque ce sont les mêmes hommes qui sont passés d'une fonction à l'autre-, soit de nouveaux venus prennent les commandes de l'exécutif et deviennent en ce cas les fers de lance localement des réformes économiques lancées par le nouveau régime russe à partir de fin 1991 et surtout en 1992.

Les réformes sont venues en partie heurter toutes les relations et procédures informelles ou de contournement qui permettaient au régime de - plus ou moins - fonctionner ou en tout cas de ne pas imploser. Certaines vont se maintenir, d'autres vont disparaître tandis que pour beaucoup, on constatera qu'après une période de perturbations qui aura permis l'émergence de nouveaux acteurs, notamment économiques, des processus de dérivation -ou plutôt de reconnexion - aboutiront à la (re)constitution de liens et de réseaux déterminants pour le fonctionnement économique, administratif et institutionnel.

Cette présentation nous paraît rendre assez fidèlement compte de la situation d'alors, telle qu'elle a pu être – un peu - observée directement lors de premiers séjours, et surtout telle qu'elle est restituée dans les écrits et les discours des acteurs quelques années plus tard. Mais elle tend peut-être trop à éliminer les éléments de rupture forts, de remise en cause assez radicale du système qui ont existé lors de ces années,

---

<sup>217</sup> Qui porte à la fois sur une réforme de l'Union et sur le principe d'une présidence Russe, M. Gorbatchev et B. Eltsine ayant en quelque sorte chacun une question. Les résultats positifs pour les deux renforcent l'ambiguïté qui règne sur la légitimité du pouvoir et préfigurent les événements de l'été 1991.

<sup>218</sup> Voir la série du journal indépendant *Demokratičeskij Omsk*.

perceptibles notamment au travers des débats qui émergeaient, très nombreux, dans l'espace public (presse, télévisions, réunions publiques de clubs...) et qui ne portaient plus sur de nouveaux arrangements à l'intérieur du système mais bien sur un changement de système. Une des ambiguïtés du basculement de 1991 et de la période qui lui succède réside dans la coexistence de ces deux visions parmi les nouveaux responsables en charge du pouvoir local et régional. Mais constater quelques années plus tard que ces idées ou ces tentatives n'ont pas produit les effets espérés ou ont été suivies de déceptions ou de processus vécus comme des retours en arrière ne signifient pas que les éléments de rupture n'aient pas existé.

Pour la population qui subit de plein fouet les réformes économiques et sociales et assiste impuissante aux remaniements au sommet de l'État, les pouvoirs locaux vont constituer un refuge de stabilité et de continuité, jouant le rôle d'amortisseur des crises<sup>219</sup> comme ils avaient constitué une sorte de trame de fond du système soviétique, garant d'une certaine continuité. Mais les élites qui les composent sont aussi contraintes par leur itinéraire, leur idéologie, l'univers dans lequel elles se sont construites, autant d'éléments de trajectoire qui influencent leur positionnement et leur action. Nous allons retrouver ces caractéristiques du pouvoir, cette configuration des relations entre institutions et acteurs dans les évolutions post-soviétiques. La diversité des constellations entre dirigeants issus du système et de la culture politique soviétique et nouvelles élites sera un facteur déterminant pour la capacité des régimes politiques régionaux à se transformer (Gel'man & Steen, 2003).

---

<sup>219</sup> Les enquêtes d'opinion tout au long des années 1990 attestent la notoriété et la popularité des gouverneurs et des maires à l'opposé du sommet de l'État qui bat des records d'impopularité.

**CHAPITRE III**  
**Recomposition du pouvoir et décomposition de l'action  
politique**



Dans ce chapitre, nous allons tenter de comprendre comment les mécanismes de pouvoir et les relations entre les différents acteurs de la vie politique locale et régionale se mettent en place après 1991. La vie politique de la plupart des villes et des régions est structurée par le conflit entre les administrations, qui disposent des principaux leviers de décision après 1991, et les instances élues. Ces dernières sont peu à peu marginalisées jusqu'à leur disparition temporaire à la suite de la première grave crise de régime de la Russie post-soviétique : la dissolution puis la dispersion par la force du Parlement à l'automne 1993. D'une certaine manière - comme en témoignent amplement le regard et l'expérience des acteurs de l'époque, « octobre 1993 » est déjà contenu dans la phase de mise en place des nouvelles institutions à l'automne 1991 et le fonctionnement des deux années suivantes (section I). Ce sont les logiques économiques et gestionnaires de la privatisation, de la modernisation économique, de la transformation des relations entre les entités territoriales et les entreprises, qui concentrent l'essentiel des enjeux, tandis que les gouverneurs deviennent les acteurs clés de la vie politique et du développement régional (section II).

Avec cet ensemble de transformations, vient se croiser la dynamique complexe des relations entre les différents niveaux de pouvoir, entre le centre et les sujets de la Fédération et entre ces entités régionales et les municipalités, sujet d'une « auto-administration locale » très attendue au milieu des années 1990. Aux revendications régionales -voir régionalistes- du début des années 1990, va succéder la mise en place d'un fédéralisme asymétrique construit autour de la négociation de nouveaux rapports entre le *centre* et la *périphérie*, tandis que le conflit principal entre Moscou et les régions se déplace, au profit du conflit entre villes-capitales et l'administration régionale, principalement autour des enjeux économiques. Ainsi, malgré des discours contraires, l'idée d'une auto-administration locale autonome et détachée du « pouvoir d'État » fait long feu (Section III).

## **I. DISSOCIATION ET CONFRONTATION DES POUVOIRS: LA DÉMOCRATIE LOCALE DANS L'IMPASSE**

---

Loin d'être réduite à des conflits entre « administrations démocrates » et « soviets conservateurs », les années 1991-1993 constituent l'histoire d'une tentative inachevée et dévoyée : la tentative de construction d'une démocratie locale et la naissance d'une nouvelle génération politique. Ce sont les mutations du système institutionnel et les grandes réformes économiques qui vont prendre la première place (Barabashev, 1994, Gazier, 1991, Hahn, 1994), notamment à l'échelle locale et régionale. Après l'année 1991-1992, dont les bouleversements intenses - effets de la politique de privatisation, mise en place de nouvelles administrations - sont très directement ressentis à l'échelle locale, les positions ont tendance à se raidir progressivement : « la scène politique locale apparaît (...) comme le lieu d'affrontements tendus entre deux pouvoirs, tous deux à la légitimité imparfaite » (Berelowitch & Wieviorka, 1996, p. 98). La dissolution des soviets locaux et régionaux qui suit de peu celle du Parlement en octobre 1993 à Moscou met un point final à un processus déjà considérablement dégradé du point de vue des relations entre instances exécutives et représentatives.

### **I.1. La construction d'une dualité du pouvoir**

---

La dynamique politique amorcée à la charnière des années 1990 avait fait se rencontrer progressivement deux ensembles distincts, d'une part des cadres politiques et gestionnaires locaux et régionaux acquis progressivement à l'idée des transformations du système, d'autre part de nouveaux acteurs politiques potentiels. Les soviets locaux et régionaux élus au printemps 1990 étaient à la jonction de ces deux groupes et pouvaient constituer un lieu privilégié pour la recombinaison politique locale, mettant en œuvre une dynamique d'apprentissage politique indispensable à la mise en place d'un fonctionnement démocratique, au delà des changements institutionnels. Pour les théoriciens de la démocratisation (O'Donnell & Schmitter, 1986, Guilhot & Schmitter 2000, Linz & Stepan, 1996, Barrington Moore, 1983), cet apprentissage politique se conçoit comme un processus par lequel les individus modifient leurs croyances et leurs

tactiques politiques dans un contexte de démocratisation, en réponse aux changements substantiels du système politique et institutionnel et aux crises de leur environnement. Les croyances peuvent être affectées par les événements politiques, et l'apprentissage politique peut à son tour affecter ces croyances. Vivre sous une dictature ne prédisposant pas à l'acquisition de valeurs démocratiques, l'apprentissage politique est donc, selon ces théories, particulièrement important en phase de construction et de consolidation d'un système démocratique, notamment pour les élites ou futures élites. Si la chute d'une dictature peut être acquise par des mobilisations sociales de diverses natures, - mouvements sociaux, grèves, manifestations, ... -, la reconstruction est ensuite le plus souvent le fait des élites, anciennes et nouvelles mettant en œuvre compromis et marchandage. C'est là que l'apprentissage politique peut jouer tout son rôle dans la construction de nouvelles croyances, valeurs, et représentations et leur diffusion dans la société qui acquiert des habitudes démocratiques (Tocqueville), une *culture civique* (Almond), des *manières démocratiques*<sup>220</sup> (Bermeo, 1992).

Les éléments qui suivent sont en quelque sorte une démonstration *a-contrario* qui atteste l'échec de cet apprentissage démocratique. Le triomphe des administrations correspond aussi à un changement de priorité par rapport à la période antérieure, au sens où les enjeux économiques deviennent absolument prégnants par rapport aux enjeux d'équilibre entre les pouvoirs, de représentation et même de démocratie.

### **I.1.1. L'évolution de l'organisation institutionnelle des pouvoirs locaux**

La loi soviétique de 1990 avait introduit la notion d'auto-administration locale pour les villes et les villages, qui se trouvaient dans leurs domaines de compétence beaucoup moins soumises au contrôle du centre fédéral que les régions (*oblast*) et les territoires (*krai*) (Gazier, 1991, 1992)<sup>221</sup>. Ce système qui instaurait deux niveaux administratifs clairement distincts dans leur principe a été restreint dès juillet 1991 par une nouvelle loi sur l'auto-administration locale, puis par la loi russe de mars 1992<sup>222</sup>. Toutes deux

---

<sup>220</sup> Même des auteurs structuralistes comme B. Moore insistent sur l'importance des changements d'attitudes dans l'établissement de la démocratie.

<sup>221</sup> Pour la loi de 1990, cf. *supra* chap. II et textes de références en fin de bibliographie.

<sup>222</sup> Voir en fin de bibliographie les références aux textes de lois.



fixent une nouvelle organisation des pouvoirs qui restaure un contrôle plus important du centre fédéral.

Ces lois laissent non résolus de nombreux problèmes liés à la répartition budgétaire et à la propriété. Plus que la question politique de la séparation entre pouvoirs exécutif et représentatif, l'enjeu principal de cette période est la répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoir, dans l'objectif d'obtenir la plus grande part possible de ressources tirées de la privatisation des nouveaux rapports de propriété.

Après août 1991, la « conquête du pouvoir local » (Mandrillon, 1992) devient donc un élément central de la vie politique, et les nouveaux gestionnaires des villes et des régions, des personnages clés dans la mise en œuvre locale des réformes. Mais il faut d'emblée noter une différence assez considérable entre les deux échelons administratifs que sont la ville et la région du point de vue de leur statut et de leurs possibilités d'action dans cette nouvelle configuration politique<sup>223</sup>.

Cette différence s'explique par deux éléments principaux : d'une part, on l'a vu dans le chapitre précédent, les soviets d'oblasts, qui doivent approuver la nomination des nouveaux chefs d'administration régionale, sont encore largement dominés par les conservateurs ; la minorité démocrate ou réformatrice, même si de loin la plus active, doit pour obtenir la majorité passer des compromis et donc trouver à l'automne 1991 des candidats qui feront consensus. Pour les démocrates, la tâche est facilitée puisqu'ils sont soutenus par Moscou, d'où le nouveau pouvoir central envoie des signaux très forts en direction des régions, visant à faire comprendre qu'il veut voir des têtes tomber et de nouvelles équipes se mettre en place. Dans les municipalités, les élus démocrates sont plus nombreux et plus à même de faire basculer le soviet en faveur d'un candidat réformateur, qu'il soit nouveau venu ou ancien cadre ayant basculé du côté des réformateurs en 1989-1990 et ayant noué de bonnes relations avec le soviet municipal. La seconde raison qui explique cette différence de position entre villes et régions, plus profonde à notre avis, tient à la différence d'enjeu en termes de ressources économiques entre les villes et les régions : les villes auraient pu d'autant plus « se permettre » cette période révolutionnaire, avec un personnel politique et administratif plus souvent renouvelé et une politique de réformes plus radicale, que les enjeux étaient moindres en

---

<sup>223</sup> Voir en annexe 4 l'évolution du schéma d'organisation des pouvoirs locaux et régionaux.

termes de ressources et de répartition de la propriété des entreprises qu'au niveau des *oblasts*. Cette différence a joué très concrètement dans la mise en œuvre des politiques économiques (cf. *infra* section II de ce chap.).

Le choix de mettre l'accent sur l'un ou l'autre de ces éléments suppose deux perceptions opposées des changements de 1991 : dans un cas, les administrations municipales démocrates n'ont pas pu, malgré le soutien de Moscou, mener à bien autant de réformes que souhaitées, et se sont heurtées aux résistances de l'ancien système, telles qu'elles se manifestent dans les administrations et les soviets régionaux, appuyés eux-mêmes par des foyers de résistance au changement à Moscou ; dans l'autre, les réformes radicales menées dans certaines villes sous l'impulsion des équipes réformatrices nouvelles n'ont été qu'un phénomène de second ordre, y compris pour le pouvoir central. L'essentiel en matière de réformes économiques dans cette première phase de privatisations se jouait ailleurs, cet « ailleurs » prenant la forme d'alliances avec les responsables administratifs et économiques régionaux, bien souvent issus des cadres soviétiques.

### **I.1.2. Un climat « d'euphorie révolutionnaire » : les nominations à Omsk**

La manière dont s'est opéré le changement de pouvoir dans la ville et la région d'Omsk est emblématique de plusieurs enjeux qui se posent à cette période charnière : entre l'ancien et le nouveau système, entre Moscou et les régions, entre les instances exécutives et les soviets.

Restée l'une des dernières sans responsable d'administration en novembre 1991<sup>224</sup>, la région d'Omsk a du choisir dans l'urgence de nommer Leonid Konstantinovitch Polejaev<sup>225</sup>, pour une bonne part sous la pression de Moscou. Président en exercice du comité exécutif de la région (*ispolkom*), il a pendant les trois jours de la tentative de coup d'État d'août 1991 gardé un prudent silence et semble faire l'objet du plus grand consensus parmi les différents responsables locaux, notamment auprès du soviet qui doit formellement valider la nomination. Une candidature alternative aurait pu être celle

---

<sup>224</sup> Un arrêté du soviet suprême de RSFSR voté dès le 21 août 1991 donne le droit au Président de nommer par décret les chefs d'administration régionale et locale. Voir référence en fin de bibliographie.

<sup>225</sup> Sur L. Polejaev voir *infra* la partie II-2 sur les gouverneurs.

d'Anatoliï Leontiev, président du soviet de l'oblast, figure régionale assez populaire et qui s'était distingué par une capacité de dialogue avec les élus démocrates, mais il était trop marqué par son passé dans les instances régionales du Parti. Dans le camp démocrate, après le refus de V.O. Ispravnikov, un jeune économiste réformateur député du Soviet suprême de Russie<sup>226</sup>, d'accepter la fonction, le camp démocrate n'a personne à proposer pour la région et se rallie à la candidature de Leonid K. Polejaev (Young, 1994).

Au cours de ces quelques jours, c'est un troisième personnage, le représentant du Président dans la région d'Omsk, Nikolaï Minjourenko, député au soviet suprême de l'URSS, membre du Groupe interrégional des députés depuis 1990, nommé à ce poste par B. Eltsine en août 1991, qui va jouer un rôle essentiel. Dirigée contre les conservateurs encore au pouvoir et fortement idéologique, loin d'être anodine au moment de sa création, la fonction de représentant du Président constituait un étage supplémentaire dans l'organisation des pouvoirs locaux. Sans être institutionnalisée, elle consistait à surveiller et à contrôler la bonne application, dans les régions, des décisions du centre dans un contexte d'incertitude quant aux capacités locales de résistance aux réformes<sup>227</sup>. Alors qu'à l'automne 1991, certains pensaient que cette fonction était déterminante et que les représentants allaient devenir des sortes de préfets, garants de la bonne conformité idéologique aux directives de Moscou des politiques menées dans la région, la fonction comme la personne ne semblaient plus que l'ombre de ce qu'elles étaient quelques années plus tard en 1995<sup>228</sup>. Il s'est opéré rapidement un transfert du poids politique de ces représentants, incarnant un moment spécifique et très idéologique, vers les véritables détenteurs du pouvoir, parce que détenteurs des ressources économiques et administratives : les responsables d'administration régionale. Et si dans les premiers mois de mise en place du nouveau régime, A. Minjourenko, avocat d'un pouvoir exécutif fort, parfaite incarnation de l'orthodoxie eltsinienne et grand partisan des réformes économiques libérales, critique ouvertement, sous l'impulsion ou avec la bénédiction de Moscou, le caractère trop conservateur de

---

<sup>226</sup> Celui-ci travaillera ensuite comme conseiller du président du Soviet Suprême Rouslan Khasboulatov, jusqu'à sa dissolution. En 1995, il tentera sans succès un retour à la vie politique (voir *infra* le début du chapitre IV).

<sup>227</sup> Nous verrons en conclusions comment l'institution des *Polpredy* ou Représentants du Président institués par V. Poutine à partir de 2000 dans 7 grandes régions regroupées, reprend ce mécanisme en le renforçant et en lui donnant des moyens d'agir.

<sup>228</sup> On pensera à cette institution tombée en désuétude lorsque V. Poutine nommera en mai 2000 des représentants spéciaux (*polpredy*, cf. *infra* conclusion) dans sept grands districts fédéraux.

l'équipe au pouvoir dans la région d'Omsk, c'est bien avec cette équipe menée par L. Polejaev, soupçonné de tiédeur ou de conservatisme quelques mois auparavant, que le centre va négocier et mener à bien sa politique des réformes.

A la différence de ce changement de pouvoir très prudent au niveau de la région, l'arrivée du nouveau responsable de l'administration de la ville Iouri Choïkhets<sup>229</sup> constitue une immense surprise et relève presque du hasard. Quelques anciens députés du soviet de la ville n'hésitent d'ailleurs pas aujourd'hui à reconnaître qu'ils ont voté pour lui sans le connaître, faute de mieux et parce qu'il avait une réputation de réformateur, qu'il était jeune, et qu'il avait pris parti clairement pour B. Eltsine en août 1991 en participant au comité de défense de la constitution. Surtout, il est fortement recommandé aux députés par un député du soviet suprême de Russie dans le groupe Russie démocratique, personnalité reconnue et originaire de la région. Là encore, le représentant du président a fait pression, d'autant plus qu'Omsk était toujours sans responsable en décembre 1991. C'est de cette manière que commença l'administration de Iouri Choïkhets que la plupart des observateurs qualifient quelques années plus tard «d'onde de choc», et qui commence avec le limogeage de pratiquement toute l'ancienne administration municipale (*ispolkom*).

Deux éléments peuvent permettre de comprendre le mécanisme qui a rendu possible cette nomination-élection : l'absence d'une élite alternative constituée ; la position de démocrate ou de réformateur, surtout si elle était validée soit par une présence dans les organes élus en 1990, soit par une activité dans le commerce privé, combinée à quelques solides relations. Un ancien député du soviet municipal d'Omsk, très engagé dans les débuts de *Russie démocratique*, souligne le caractère exceptionnel de cette période où la surenchère anticommuniste et les slogans des réformes tenaient lieu souvent de compétence et de professionnalisme<sup>230</sup>.

---

<sup>229</sup> Ancien pilote d'essai, Iouri Choïkhets avait créé en 1987 la première coopérative de la ville et possédait autour de lui un réseau de petits et moyens entrepreneurs.

<sup>230</sup> Entretien avec V. Korb, 30 mars 1995.

### **I.1.3. Etre « pour » quoi ? un nouveau positionnement difficile**

Si la nécessité d'une véritable administration, d'une fonction publique locale pour assurer le partage des compétences entre les différents niveaux de pouvoir se fait sentir (Mandrillon, 1992), la période 1991-1992 est surtout décrite comme celle d'une euphorie destructrice : « les gagnants ont été ceux qui voulaient vaincre à tout prix »<sup>231</sup>. Tant que l'ancien système était encore formellement en place, on pouvait observer une unité « contre », lorsqu'il s'agissait par exemple de contrôler l'argent de l'administration, de s'opposer aux privilèges et à l'inertie des bureaucrates, ou de réclamer des réformes à un pouvoir qui n'en voulait pas. Ensuite, une fois disparu pour les démocrates l'adversaire principal, c'est à dire le Parti communiste, il est très difficile de retrouver une cohésion autour de nouveaux objectifs politiques (Berelowitch et Wieviorka, 1993).

Pour beaucoup de participants aux anciens mouvements informels et courants démocratiques des années 1988-1991, l'échec du coup d'État, la victoire de B. Eltsine et l'indépendance de la Russie à l'automne 1991 signent en quelque sorte la fin d'une histoire. Ils considèrent le processus de démocratisation comme achevé, en tout cas dans les formes d'action et de mobilisation qui avaient été mises en œuvre au cours des années antérieures, notamment dans leur dimension collective. Dès lors, ce sont les trajectoires individuelles qui prennent le pas et se traduisent parmi ces catégories par deux chemins principaux : l'entrepreneuriat privé ou bien l'entrée dans les nouvelles administrations locales. Les acteurs dits démocratiques s'estiment vainqueurs et rentrent très rapidement dans l'exercice du pouvoir.

Cette nouvelle période pose, comme *a posteriori*, la question de l'enjeu de ces mouvements. Même s'ils avaient une activité très localisée et concrète, la volonté de transformation générale du système politique et de la société était le facteur principal de mobilisation et le trait d'union entre des mouvements fort différents. On peut parler à leur propos de « fuite des cerveaux interne » (Weiglé, 2002, 120) qui s'est effectuée en deux temps : les fonctions électives acquises pour certains en 1990 auraient en réalité constitué un premier glissement, si l'on se place du point de vue des mouvements politiques, de leur capacité d'action et d'organisation potentielle. Cet « avalement » par

---

<sup>231</sup> *Ibid.*

les structures de l'administration a ensuite été confirmé par le passage des élus, au fur et à mesure que le pouvoir représentatif était discrédité, vers les fonctions exécutives : V. Tchernikov à Kalouga et B. Nadejdine à Dolgoproudny, tous deux membres du soviet municipal avant de passer à l'administration, le premier comme maire, le second comme adjoint, en sont deux exemples.

Faut-il voir dans ces administrations locales et régionales au début des années 1990 le prolongement des structures anciennes, qui auraient subsisté en se transformant ? Dans ce cas, ces administrations fonctionneraient toujours comme un lieu de pouvoir à la fois central et faiblement institutionnalisé, organisé autour de réseaux fondés sur des relations interpersonnelles et orienté vers la redistribution et la captation des richesses, et non vers la mise en place d'un système de pouvoir local avec séparation des fonctions, espace de débats, régulation et arbitrage des conflits. Si l'on suit cette hypothèse, c'est justement cette faible institutionnalisation et l'impossibilité de relations régulées avec l'exécutif qui provoquent en partie la désaffection rapide pour les instances élues et l'entrée massive dans les structures des administrations. Cela est vrai pour deux catégories d'individus qui comptent dans cette nouvelle période. D'une part, les militants ou les élus qui veulent jouer un rôle politique dans la mise en place des réformes administratives, économiques,... et qui donc vont vouloir être « là où ça se passe ». D'autre part, ceux dont l'objectif est l'acquisition de positions personnelles dans les nouvelles structures économiques et financières : pour eux, l'entrée dans l'administration constitue une ressource, en termes de réseaux de relations comme en termes d'accès aux procédures de privatisation etc. En tout état de cause, la mise en œuvre des politiques par le pouvoir exécutif étant peu transparente et inaccessible de l'extérieur, il faut être à l'intérieur de la structure pour agir, que ce soit dans un objectif politique au nom de l'intérêt général ou dans une logique individuelle.

## **I.2. Une crise annoncée : la marginalisation progressive des soviets**

Si l'on a pu dire que les élus des soviets de 1990 ont été des « passeurs », c'est-à-dire, le lieu central d'un passage et d'une articulation possible entre deux générations de responsables et entre les deux instances administrative et représentative, la période qui suit voit au contraire se mettre en place une dissociation. Celle-ci ne relève plus d'une

tension conflictuelle agissante et créatrice de changements, ni d'un processus de différenciation fonctionnelle qui aboutirait à une classique séparation des pouvoirs. La dissociation s'opère dans la rupture. Les qualifications, qui prennent parfois un tour stigmatisant de « démocrates », ou « conservateurs » font partie intégrante de ce processus de dissociation.

### **I.2.1. Conservateurs contre démocrates : une brutale inversion des rôles**

Ce qui nous a le plus frappé dans l'observation de l'action des différentes instances du pouvoir entre 1991 et 1993, c'est un déplacement ou même souvent une inversion des positions politiques, à la fois perçus par les acteurs et perçus par ceux qui les « labellisent » à l'extérieur. Les administrations se sont mises à incarner le pouvoir étiqueté « démocratique », au nom de la victoire de B. Eltsine à Moscou et de l'efficacité réformatrice, contre les Soviets, instances élues qui pouvaient se targuer d'une plus grande légitimité démocratique mais se voyaient accuser de conservatisme.

La manière dont les problèmes concrets sont traités, les relations entre les deux branches du pouvoir local témoignent d'une confrontation largement construite par la branche qui prend peu à peu largement le pouvoir sur l'autre : l'administration. Au nom de la légitimité qui lui serait conférée par une « essence démocratique », le plus souvent validée par Moscou, elle s'arroge le monopole des décisions.

Face au problème du nombre pléthorique de députés locaux issus des élections de 1990 et à l'ampleur des nouvelles tâches qui se posent aux instances locales, un soviet restreint (*malyi soviet*), composé d'une partie seulement des députés, avait été instauré pour mener un travail plus efficace, avec des réunions beaucoup plus fréquentes. Il comprend notamment les responsables des commissions qui exercent leurs fonctions sur une base permanente. Il se crée ainsi une dualité à l'intérieur même du pouvoir représentatif, le soviet restreint exerçant un réel pouvoir et témoignant d'un début de professionnalisation politique<sup>232</sup>.

---

<sup>232</sup> Le président du soviet quant à lui, élu parmi les membres de celui-ci, possède des fonctions très formelles, sans rapport avec celles du responsable de l'administration.

Des mécanismes de résolution des conflits sont prévus par la législation, mais lorsque ceux-ci ne vont cesser de croître au cours des années suivantes (1992 et 1993) entre instances exécutives et représentatives, on va s'apercevoir que ces mécanismes posent eux-mêmes problème et traduisent une dissymétrie des pouvoirs au profit du soviet : ce dernier peut en effet annuler les actes de l'administration et voter la défiance alors que l'administration ne peut vis à vis du soviet qu'intenter une action en justice. En annulant systématiquement tous les actes de l'administration, le soviet peut donc théoriquement réussir à paralyser le fonctionnement du pouvoir local. Mais les administrations ont pu dans de très nombreux cas passer outre ces obstacles juridiques et mener à bien leur politique<sup>233</sup>.

En 1990, l'enjeu était formalisé ainsi : « (...) Au niveau local, contrairement au niveau national, il y a un lien quasi-direct des députés avec leurs électeurs, le député sera le porte-parole des intérêts d'un groupe de la population »<sup>234</sup>. Il devient de bon ton en 1991 et 1992, surtout lorsqu'on se dit démocrate et réformateur, de critiquer les soviets, le comportement irresponsable de leurs membres, leur amateurisme, sans doute leur existence même comme institution survivante -jusque dans son nom- de l'ancien régime. On pense que la société est saturée des meetings, des luttes politiques et qu'il est temps de laisser les gens sérieux travailler. Au mieux, on concédera que le système du soviet, dans la tradition russe, peut fonctionner à l'échelle d'une petite commune, d'un village, là où les décisions sont peu complexes et sans grand enjeu.

De leur côté, les nouvelles administrations locales affichent l'assurance qu'elles sont dans leur bon droit et qu'elles agissent pour le bien public, face à des soviets qui leur mettent les bâtons dans les roues. Dans la ville de Tagan-Rog, une ville moyenne du sud de la Russie<sup>235</sup>, un long échange entre les deux instances, administration et soviet, quelques mois avant la dissolution brutale de ce dernier, résume et éclaire une situation

---

<sup>233</sup> Le cas de St-Petersbourg, est aussi un exemple d'une vie locale dominée pendant toute la période par ce conflit horizontal entre le soviet et l'administration, qui a pu conduire à une certaine paralysie du fonctionnement notamment lorsque le soviet bloquait le vote du budget, mais qui dans les faits n'a pas empêché l'administration de mener à bien une bonne partie de ses projets.

<sup>234</sup> Driaguine V.V., *"Nous sommes tous des informels"*, archives *Guepisenr*.

<sup>235</sup> La ville de Tagan Rog (ville natale de Tchekhov) est située dans l'oblast de Rostov sur le Don, au bord de la mer d'Azov. Ses caractéristiques socio-démographiques et politiques « moyennes » en ont fait une ville test et un terrain de recherche régulier pour les sociologues et ce depuis les débuts des enquêtes sociologiques autorisées en Union Soviétique. C'est dans cette ville que l'équipe de recherche franco-russe (menée pour la France par Alexis Berelowitch et Michel Wiewiorka du CADIS et pour la Russie par l'équipe de Leonid Gordon et Edouard Klopov de l'institut du mouvement ouvrier de l'Académie des sciences), avait choisi de mener ses enquêtes de terrain sur les acteurs politiques locaux.



certes conflictuelle, mais où l'on sent aussi la volonté de ne pas exagérer les divergences, face à la situation objectivement très difficile de la ville sur le plan économique et financier. Un membre du soviet se plaint que « le pouvoir élu n'a pas les moyens d'agir » sur la situation générale et se plaint de la manière dont s'effectue la prise de décision, sans tenir compte de l'avis du soviet. Le chef de l'administration, sûr de son bon droit et du gage d'efficacité que représentent les « administrateurs », rétorque: « les élus jouent la politique du pire mais nous ne rentrons pas dans ce jeu car la population ne nous pardonnera pas une aggravation de la situation »<sup>236</sup>.

A Dolgoprudny, la situation au début des années 1990 est caractérisée par une polarisation politique forte : à la concentration du pouvoir par l'administration, répond une opposition vigoureuse au sein du soviet mais aussi à l'extérieur, de la part de différentes forces politiques. V. Diatchenko, responsable de l'administration depuis 1991 est un ancien membre du Parti, présent sur les listes démocrates dès 1990 avec une petite équipe issue du prestigieux institut scientifique localisé sur la ville, le MFTI<sup>237</sup>. Les clivages conservateurs vs. réformateurs sont d'emblé déterminants : entre 1990 et 1991, le comité exécutif (*ispolkom*) est aux mains des conservateurs, tandis que les démocrates sont rassemblés dans le soviet restreint (*malyi soviet*), avec comme président V. Diatchenko. Après août 1991, tous les députés du soviet restreint partent dans la nouvelle administration, leur président devenant responsable du nouveau pouvoir exécutif municipal. Les autres membres du soviet se sont dès lors retrouvés sur une ligne d'opposition dure avec le nouveau responsable de l'exécutif et la politique de son équipe.

Lors de la session de novembre 1992 du soviet municipal, qui réunit 130 députés, les responsables de l'administration se demandent « que dire aux députés, sinon que les deux ans et demi écoulés ont été très difficiles »<sup>238</sup>. L'attitude de modestie et quasiment de contrition d'un pouvoir exécutif conscient que les comptes qu'il rend devant les représentants du peuple ne sont pas brillants, se meut rapidement en réflexion désabusée -« Personne ne comprend le rôle de l'administration locale, pas même le soviet »- puis

---

<sup>236</sup> Discussion de groupe entre membres de l'administration et du soviet municipal à Tagan Rog, 15 mai 1993, dans le cadre de la recherche franco-russe pilotée par A. Berelowitch et M. Wiewiorka.

<sup>237</sup> *Moskovskij Fiziko-Tehničeskij Institut* (institut physico technique de Moscou, ou encore « *fiztek* ». Voir l'annexe n°1 pour la présentation de la ville.

<sup>238</sup> Entretien avec V. A. Diatchenko, responsable de l'administration locale de Dolgoprudny et T. L. Alabieva, son adjointe, 30 octobre 1992

en critique envers le pouvoir élu : « Ce ne sont pas des professionnels ; ils ne comprennent pas les problèmes mais veulent simplement le pouvoir ». Et à la question qui se pose fin 1992 dans la ville, la nécessité d'organiser de nouvelles élections locales, la réponse du responsable de l'administration est révélatrice de l'état d'esprit régnant à cette période : « les gens ne sont pas prêts ; ils iraient chercher n'importe quel populiste »<sup>239</sup>.

A Saint-Pétersbourg, on pouvait dresser à la mi-1993 un premier bilan du travail du Soviet : alors que les sessions purement formelles d'enregistrement des soviets duraient auparavant deux ou trois jours, la première session du soviet élu en 1990 a duré 4 mois : pas moins de 28 commissions ont été créées. Si celles-ci travaillent beaucoup, leur efficacité n'est pas jugée très grande et surtout, l'exécutif de la mairie travaille de son côté : « chacun est à ses affaires »<sup>240</sup>. L'opinion commence à se répandre que la paralysie de l'exécutif est due aux obstacles posés par le soviet à l'avancée des réformes, mais, considère ce député : « c'est un mythe en réalité, le pouvoir législatif n'empêche pas l'exécutif d'agir »<sup>241</sup>, comme le montre l'exemple de la privatisation du logement, programme conjoint de la mairie et du soviet de Saint-Pétersbourg, décidé et mis en œuvre à la session du soviet, achevé le 29 avril 1993. Et c'est le même mythe que l'on retrouve activé pendant cette période au niveau central.

A Dolgoprudny, les députés de 1990 eux-mêmes, portent un jugement très sévère sur cette période : « L'*ispolkom* était aux mains des conservateurs. Peu à peu, renversement, les démocrates ont formé le *malyi soviet* puis ont quitté le soviet pour l'administration locale. Le soviet est ensuite resté aux mains des conservateurs »<sup>242</sup>. Pour V. Novikov, « C'était très difficile de travailler dans le soviet. Officiellement, il y avait 130 députés mais la plupart ne faisaient rien. Seuls les 20 membres du soviet restreint étaient actifs, dont seulement deux représentaient le courant démocrate »<sup>243</sup>.

Vitali Tchernikov, qui a occupé à Kalouga les deux fonctions exécutive et représentative – il a été président du soviet municipal en 1990 avant d'être nommé responsable de l'administration municipale en 1991- victime de l'opposition du soviet

---

<sup>239</sup> *ibid.*

<sup>240</sup> Entretien avec V. Maximov, député local et sociologue, St Pétersbourg, 25 avril 1993.

<sup>241</sup> Id.

<sup>242</sup> Entretien avec Boris Borissovitch Nadejdine, le 7 octobre 1994.

<sup>243</sup> Entretien avec V. A. Novikov, Dolgoprudny, 8 octobre 1994.

alors qu'il était ferme partisan d'un pouvoir représentatif, tente d'expliquer les raisons de la montée du conflit en faisant le lien avec la question de l'auto-administration locale :

« Le stade idéal de décentralisation aurait pu consister en une législation au dessus des deux pouvoirs exécutif et législatif. au lieu de cela, on a créé un système de poupées russes avec deux lignes de tension, une verticale et une horizontale, qui perpétuait en bas le conflit entre le président et le Soviet suprême à Moscou. Peu à peu, les soviets locaux sont devenus conservateurs alors qu'ils venaient des mêmes cercles réformateurs que les responsables d'administration issus des *ispolkomy* (comité exécutif). La lutte pour le pouvoir est en partie née d'une absence de répartition des compétences. Le soviet voulait se mêler de tout alors que l'administration voulait être un vrai pouvoir exécutif responsable de ses actes, ensuite approuvés ou sanctionnés par le soviet. Les chefs d'administration se sont retrouvés à la fois responsables devant l'administration fédérale et devant le soviet, avec la charge d'appliquer le programme économique du président même si ce programme était rejeté par la majorité des électeurs. L'alternative était soit le conflit avec le pouvoir fédéral, soit le conflit avec le soviet. Au fur et à mesure que le conflit au sommet s'aggravait, le président et son entourage s'appuyait de plus en plus sur les régions et les territoires, les plus conservateurs, au détriment des villes où se trouvait la majorité des démocrates et donc son « soutien naturel ». D'où l'erreur énorme selon lui d'avoir en 1993 interdit les soviets municipaux, où se trouvaient les plus démocrates et d'avoir en quelque sorte protégé les soviets d'oblast »<sup>244</sup>.

*A posteriori*, certains relisent cette période positivement, ainsi à Omsk : « Jusqu'en octobre 1993 c'était quand même plus facile, il y avait un pouvoir représentatif, on allait plus ou moins vers la démocratie. J'ai assisté à toutes les sessions du soviet de l'oblast ; Polejaev [le responsable de l'administration régionale] était obligé de passer des compromis ; il ne pouvait pas prendre une décision sans en convaincre les députés ; il y avait au moins un contrôle »<sup>245</sup>.

Dans les discours, c'est l'intérêt général qui devient peu à peu l'enjeu principal du conflit qui oppose administrations et soviets. Les uns et les autres s'accusent de vouloir uniquement prendre le pouvoir, la différence entre les deux étant que l'administration prend réellement le pouvoir car c'est à elle qu'est confiée la tâche principale de mener à bien les réformes économiques localement, et notamment de gérer les privatisations.

---

<sup>244</sup> Entretien avec Vitaly Tchernikov, responsable de l'administration municipale de Kalouga de 1991 à mars 1994, 27 octobre 1994.

<sup>245</sup> Entretien avec Sergueï Bogdanovski, rédacteur en chef de l'hebdomadaire régional Oreol, 22 mars 1995.

Au motif qu'il ne faudrait qu'« un seul pilote dans l'avion», l'argument de l'efficacité est utilisé abondamment par les administrations au détriment du fonctionnement démocratique.

A Tagan-Rog, les propos du responsable de l'administration expriment clairement l'existence séparée des deux pouvoirs et la prééminence assumée de la branche exécutive : « ce n'est pas qu'on ne les aime pas, d'ailleurs avant on travaillait ensemble, mais il faut du réalisme ». Il préfère minimiser les problèmes (« en fait 90% des propositions de l'administration ont été approuvées par le soviet»), tout en concluant à la vanité de ces discussions : « De toutes façons, on est pauvres, il n'y a rien à discuter. Tout porte sur des questions morales ou de principe ».

À Omsk, *Russie démocratique* s'est peu à peu éteinte en 1993. Une partie est passée du côté des partisans inconditionnels d'Eltsine, souvent sur la ligne de l'administration et sur la ligne moscovite.

« Nous on voulait d'abord défendre les intérêts d'Omsk ; on n'est pas autonomistes, la Russie c'est important mais le pays, c'est l'union des intérêts de différents groupes de la population ; le processus doit aller des citoyens vers l'Etat ; (...) Le problème des démocrates est que ce sont des gens qui se sont eux-mêmes appelés ainsi. Les bolcheviques ont gagné » en 91 avec Gaïdar ; nous on est les Mencheviks »<sup>246</sup>.

« Je n'ai jamais été très radical, même en 90-91 quand beaucoup l'étaient ; mais j'étais pour une épuration au moins au sommet. Car ce sont très souvent les anciens apparatchiks qui ont accaparé les nouveaux postes et profité de la situation »<sup>247</sup>.

Un des députés du malyï soviet de Tagan Rog surenchérit : « je ne suis pas un radical, il y a malentendu. Au départ je soutenais le travail de l'administration ». Un autre conteste l'hypothèse proposée pour sortir du conflit - renoncer aux structures partisans - en insistant sur la nécessité de l'existence de députés radicaux et en se plaignant d'être traités d'irresponsables.

L'aile démocrate du soviet municipal à Omsk s'est ainsi divisée après août 1991 en deux camps, un groupe souvent qualifié de « combattants », nouveaux idéologues pour qui seul comptait le combat contre le système communiste et qui considéraient avoir

---

<sup>246</sup> Entretien avec Viktor Korb, 30 mars 1995.

<sup>247</sup> Entretien avec Leonid Zorine le 6 décembre 1995.

acquis une victoire finale et un groupe qui, selon les paroles d'un ancien député appartenant à cette deuxième tendance, voulait changer l'exercice du pouvoir et avait clairement une autre vision du monde, mais pouvait par exemple envisager de s'allier aux communistes pour la résolution d'un problème concret de la ville : « On a été en désaccord avec Minjourenko quand il a voulu, en créant *Vybor Rossii* [Choix de la Russie, la formation libérale d'Egor Gaïdar] dans la région, refaire à nouveau les « blancs » et les « noirs ». Mais moi je suis en couleurs ; le monde est en couleur. L'important c'est le pluralisme »<sup>248</sup>.

Le regard porté par l'ancien maire de Kalouga, Vitaly Tchernikov, issu de la génération démocrate de 1989-1991, mais pas du monde des coopérateurs, à la différence de Iouri Choïkhets le maire d'Omsk<sup>249</sup> à cette même période, témoigne de ce conflit et de l'effet structurant des positions occupées par les uns et les autres sur leurs positions politiques.

« Peu à peu, les soviets locaux sont devenus conservateurs alors qu'ils venaient des mêmes cercles réformateurs que ceux qui sont entrés en 1992 dans les administrations ; le soviet voulait se mêler de tout alors que l'administration voulait être un vrai pouvoir exécutif responsable de ses actes. Les responsables d'administration se sont ainsi retrouvés pris en tenaille entre deux responsabilités : devant l'administration présidentielle dont ils devaient mettre en œuvre les réformes même si la majorité des citoyens était contre, et devant le soviet. Il fallait choisir entre le conflit avec le soviet et le conflit avec le Président »<sup>250</sup>.

### **I.2.2. Octobre 1993 : une crise annoncée ?**

A partir du début de l'année 1992, ce sont les réformes économiques qui vont être la cause principale de la montée de l'opposition au sein du Soviet suprême<sup>251</sup>. Les députés, qui avaient d'ailleurs en majorité refusé d'entériner la nomination d'E. Gaïdar comme premier ministre, sont de plus en plus nombreux à se montrer critiques envers les politiques économiques telles qu'elles sont menées à partir de janvier 1992, qu'il s'agisse de la libération des prix ou de la privatisation. La session d'avril 1992 voit

---

<sup>248</sup> Entretien avec Viktor Korb, 30 mars 1995.

<sup>249</sup> Cf. *infra* pour la gestion des municipalités de Kalouga et Omsk.

<sup>250</sup> Entretien avec Vitaly Tchernikov, maire de Kalouga de 1991 à 1994 - 27 octobre 1994.

<sup>251</sup> La construction du fédéralisme et les projets de constituante, remplacés par la signature du Traité fédéral de mars 1992 constituent d'autres occasions de divergences.

s'affronter différentes tendances mais le Parlement donne finalement carte blanche au gouvernement pour mener à bien les réformes économiques. C'est à l'automne 1992, alors que les effets de la « thérapie de choc » commencent à se faire sentir, que le Parlement contraint le président Eltsine à congédier E. Gaïdar et à le remplacer par V. Tchernomyrdine, un homme issu du secteur énergétique, représentant de l'industrie lourde encore fortement étatisée<sup>252</sup>. Mais loin d'être apaisée par le départ d'E. Gaïdar, l'opposition du Parlement se ravive début 1993, prenant la forme d'une véritable « guerre des lois » entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif jusqu'à ce que B. Eltsine décide de gouverner par décret et annonce un référendum pour avril 1993 afin de redemander à la population sa confiance sur la politique menée. Les résultats sont ambigus, puisque la population réaffirme son soutien au président russe mais se prononce majoritairement contre les réformes économiques. Décidé à les mener coûte que coûte, le président passe de plus en plus outre le Parlement, tandis qu'Alexandre Routskoï, son ex-fidèle « ticket » élu en juin 1991 vice-président d'une Russie encore soviétique, se rapproche progressivement des positions du Soviet suprême et de son président Rouslan Khasboulatov. Entre le 21 septembre – dissolution du Parlement par décret du président Eltsine - et le 3-4 octobre 1993 –écrasement du Parlement par l'intervention armée - la crise culmine, avec une très forte résistance à l'intérieur et à l'extérieur du parlement, certaines hésitations au sommet des forces armées à se déterminer à intervenir, et un bilan de plusieurs centaines de victimes. Dans les semaines qui suivent, de nouvelles élections au Parlement fédéral sont annoncées, en même temps que le vote d'une nouvelle Constitution, tandis que les Parlements locaux et régionaux sont dissous, avant d'être appelés à se reconstituer avec de nouvelles règles<sup>253</sup>.

Ces événements ont sans aucun doute beaucoup pesé sur la suite de la vie politique russe tout au long des années 1990. Au niveau local et régional, la perception du politique est profondément affectée tandis qu'au niveau central, la victoire du camp présidentiel traduit en réalité une profonde division du pays. Au contraire de la crise d'août 1991, dont le déroulement avait été essentiellement pacifique, les événements

---

<sup>252</sup> Au sein du Soviet suprême, l'Union des industrialistes, mené par A. Volski représentait également une tendance « centriste », favorable à des réformes assez radicale au départ, cet important lobby industriel prend petit à petit ses distances vis-à-vis du gouvernement Gaïdar tout en refusant de s'allier aux conservateurs du Parlement qui demande sa démission.

<sup>253</sup> Décrets présidentiels d'octobre et décembre 1993. Voir en fin de bibliographie les références des actes législatifs et réglementaires, voir *infra* chap. IV pour ces élections locales et régionales de 1994.

d'octobre 1993 ramènent la violence au cœur du processus politique et rappellent à certains les événements de Vilnius en janvier 1991. A l'époque, le conflit et les tensions s'aggravant entre l'équipe de M Gorbatchev qui subissait la pression de l'aile conservatrice et les intellectuels et mouvements réformateurs, les forces fédérales avaient donné l'assaut contre la télévision lituanienne. L'usage de la violence avait alors aggravé la coupure entre l'intelligentsia réformatrice et le régime de M Gorbatchev, entaché par cet assaut et définitivement perçu comme représentant beaucoup plus un système à bout de souffle que comme la force qui va permettre de le transformer<sup>254</sup>. Déjà très populaire depuis son élection à la présidence du soviet suprême de Russie en mai 1990, légitimé par le suffrage universel lors de son élection comme président en juin 1991, puis par sa résistance au putsch manqué d'août, B. Eltsine était devenu le seul vecteur incarnant une possibilité d'un véritable changement en profondeur.

Définitivement vainqueur en 1991, perçu comme celui qui a fait tomber le régime et l'empire, le président russe doit en quelque sorte être légitime à tout prix. Ainsi, le soutien que lui apporte en octobre 1993 une grande majorité des partis et associations démocrates, y compris la plupart des anciens dissidents, qui y voient une action nécessaire contre un ultime rempart de soviétisme dans les institutions, n'est pas perçu comme contradictoire avec le respect de principes démocratiques et notamment celui du non usage de la force armée contre des représentants légitimement élus. Le Soviet suprême – et sur ce plan, ses « déclinaisons locales et régionales sont perçues de la même manière- étant la dernière institution héritée du système soviétique, mais une institution clé dans la mesure où la constitution lui confère les principaux pouvoirs, son élimination par la force ne posera de problèmes de conscience et de cohérence politique qu'à une minorité des démocrates à Moscou, mais surtout dans les régions. En ce qui concerne l'opinion publique en général, les enquêtes du Vtsiom<sup>255</sup> montrent que sur le moment, l'usage de la force est majoritairement approuvé par une opinion qui considère que le Soviet suprême est une institution discréditée qui cherche par tous les moyens à conserver le pouvoir<sup>256</sup>.

---

<sup>254</sup> Le journal phare des intellectuels réformateurs *les nouvelles de Moscou* publie en manchette un faire-part de décès annonçant la mort des réformes.

<sup>255</sup> Vtsiom-A puis Centre Levada à partir de 2003.

<sup>256</sup> Ce qui frappe surtout est l'évolution *a posteriori*, car dès 1999, le rapport s'est inversé. 46% des personnes interrogées en 1993 font porter la responsabilité des événements sur la volonté de Routskoï et Khasboulatov de garder le pouvoir, contre 14% en 2005 ; 51% en 1993 contre 17% en 2005 justifient

La montée des tensions entre le pouvoir exécutif et législatif qui affecte l'échelon fédéral dès le début de l'année 1992 n'est que partiellement le reflet ou la matrice de ce qui se passe dans les villes et les régions, même si l'on y retrouve certaines des lignes de fracture se retrouvent, sur le rythme des réformes et sur l'équilibre des pouvoirs entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif. Dans les grandes villes comme Moscou et Saint-Petersbourg, le conflit est également à son comble alors que la décision de procéder à une élection au suffrage universel des deux maires fait émerger deux légitimités fortement concurrentielles.

Ancien député municipal de Dolgoprudny, V. Novikov, proche de l'administration et donc minoritaire dans le soviet soutient la décision de dissolution : « la majorité du soviet était contre le décret de Eltsine. Lui le défend comme inévitable; le soviet ne pouvait plus continuer à travailler dans ces conditions ; la situation ne faisait qu'empirer »<sup>257</sup>. « Deux pouvoirs parallèles ont coexisté et se sont mutuellement entravés depuis 90, à tous les niveaux. Chacun avait son administration, ses conseillers ». « Juridiquement, ce n'était pas correct, mais politiquement, Eltsine a eu raison; Il était impossible de travailler avec le soviet suprême »<sup>258</sup>.

Un ancien député du soviet d'oblast d'Omsk, conjuguant, fait assez rare, la fonction de directeur de kolkhoze et l'appartenance à Choix de la Russie, partage le même point de vue : « Les soviets ont été pensés par les communistes, c'est pour cela qu'il fallait les dissoudre (...) La nouvelle assemblée ne m'intéresse pas, ce n'est un pouvoir ni représentatif ni légitime. En 1990 les gens nous ont élus, ils croyaient influencer le pouvoir (...) En fait les démocrates ne sont pas encore arrivés au pouvoir »<sup>259</sup>.

Localement cependant, nombreux sont ceux qui défendent les soviets, rejoignant en cela l'opinion exprimée par R. Khasboulatov qui déclare en février 1992 lors d'une visite en Tchouvachie : « bons ou mauvais les soviets sont les organes du pouvoir représentatif local et nous n'en avons pas d'autres. Se battre contre eux serait revenir à une forme de totalitarisme. Les soviets sont, dans notre pays, la seule expression de la souveraineté

---

l'usage de la force militaire. Voir par exemple les enquêtes publiées : <http://www.levada.ru/press/2003100102.html> et <http://www.levada.ru/press/2005100301.html>.

<sup>257</sup> Entretien avec V. A. Novikov, Dolgoprudny, 8 octobre 1994. Novikov évoque notamment la présence d'un groupe du parti ultra nationaliste et fascisant RNE (*Russkoe Nacional'noe Edinstvo*, Unité russe nationale), dont le responsable local, Fiodorov, est un des adjoints du leader Alexandre Barkachov.

<sup>258</sup> Entretien avec Boris Borissovitch Nadejdine, le 7 octobre 1994.

<sup>259</sup> Entretien avec R. Artsiger, le 28 mars 1995.



populaire »<sup>260</sup>. De nombreux députés démocrates et partisans des réformes s'élèvent contre l'opposition systématique du Soviet suprême mais défendent ardemment le principe du pouvoir représentatif, alors même que la montée en puissance des administrations tend à les reléguer à une survivance archaïque que l'avènement de municipalités (on parle en russe de *munitsipaliteti*) doit bientôt faire oublier. Pour la plupart des députés locaux et régionaux engagés dans le mouvement démocratique à la fin des années 1980, le dénouement dramatique de la crise avec le Parlement consacre une rupture avec un pouvoir jugé de plus en plus illégitime, et avec l'engagement politique en général, qui n'aurait apporté que déception et trahison :

« En octobre 93 on est passé franchement de l'autre côté ; pour les 'démocrates radicaux' c'était la victoire définitive, pour nous c'était inadmissible dès le départ bien qu'on n'ait jamais été non plus du côté de Khasboulatov. Malheureusement on n'a pas assez parlé ni agi alors qu'en 1991 pour Vilnius, on l'avait fait. C'était très différent en 1993 d'exprimer une position raisonnable, c'était un côté ou l'autre des barricades, 'Si tu n'es pas pour Eltsine tu es pour Khasboulatov'. On n'avait pas envie de jouer à ce jeu là... »<sup>261</sup>

La crise politique d'octobre 1993 a marqué le point de départ d'une profonde crise de confiance dans la société envers le politique et ses représentants. Cette crise affecte d'abord les « représentants » eux-mêmes, c'est-à-dire les députés locaux et régionaux, dont on a mis brutalement fin aux fonctions. Ils sont en proie soit à l'autodénigrement soit à une logique de victimisation particulièrement perceptible dans les très laborieuses élections locales qui vont tenter au long de l'année 1994 de reconstituer des instances représentatives (cf. *infra* partie IV).

On peut avancer plusieurs hypothèses sur cet échec des soviets. La plus évidente attribuée à l'extérieur, en l'occurrence à Moscou, la responsabilité principale de cet échec, avec la dissolution des soviets en octobre 1993. Une autre met en avant l'absence de changement depuis la fin de l'URSS dans les institutions locales et régionales : les anciens dirigeants sont restés au pouvoir, avec les mêmes pratiques de réseaux et de clientèle ; en face, les « soviets d'institutrices, de médecins et de journalistes », ainsi qu'ils sont souvent qualifiés avec un certain mépris, ne sont pas parvenus à constituer

---

<sup>260</sup> *Rossijskaâ Gazeta*, 2 mars 1992, in Mandrillon (1992).

<sup>261</sup> Entretien avec Viktor Korb, député du soviet municipal entre 1990 et 1993, ingénieur de formation et responsable d'une petite entreprise locale de marketing et publicité, 30 mars 1995.

une nouvelle élite et ont été réduits à l'impuissance ou bien se sont fourvoyés en essayant de reproduire les mêmes pratiques. Cette période illustre la construction de nouveaux régimes politiques au niveau des régions, caractérisés par des arrangements entre anciennes et nouvelles élites qui prennent le pas sur les lignes de clivage politique qui semblaient dominer en 1991, peu intéressés par le pluralisme et la démocratie locale (Gel'man, 2003, 31-32).

Elle témoigne aussi, à contre-courant de la période d'ouverture et de mise en débat avant 1991, de l'impossibilité d'une mise en conflit des enjeux politiques, économiques ou sociaux et d'un échec de l'apprentissage démocratique, qui n'a pas pu résister – faute de médiation politique et d'avoir eu suffisamment le temps de s'exercer – à la crise politique alors qu'il aurait pu y trouver les conditions d'une maturation (Lacroix, 1985). Cette crise aboutit au contraire au retrait et à une dépolitisation accélérée de la plupart de ceux qui s'étaient engagés, dommageables à la démocratie (Urban & al. 1997).

## **II. ADMINISTRATION ET MODERNISATION : L'INVENTION D'UNE FORME DE « GOUVERNANCE » LOCALE ?**

---

Nous venons de voir comment la consolidation des instances représentatives issues des élections locales et régionales de 1990 a échoué et avec elle une des conditions majeures de la construction d'un espace politique autonome, non directement inféodé aux réseaux clientélistes détenteurs des ressources économiques et administratives<sup>262</sup>. Le centre de gravité du pouvoir s'est déplacé, son lieu central étant passé du côté des structures administratives, qui deviennent les principales actrices des réformes économiques et se trouvent au centre de la redistribution du pouvoir entre politique, administratif et économique. A partir de ce constat, nous allons nous intéresser à l'observation concrète des modalités de l'exercice du pouvoir dans les villes et les régions que nous avons étudiées et aux relations entre acteurs politiques, administratifs et économiques locaux, au cœur des ces redéfinitions et de ces aménagements des rapports de pouvoir. Il s'agit ici d'essayer de montrer comment s'est opéré le passage de l'action politique évoqué au chapitre précédent vers deux grands types de comportements, les pratiques opportunistes d'une part, la responsabilité gestionnaire d'autre part face aux grands problèmes qui se posent aux responsables du pouvoir local : privatisation locale, peu à peu rejointe par l'irruption des grands intérêts économiques extérieurs ; organisation d'une administration efficace pour face aux nouvelles responsabilités des pouvoirs locaux et régionaux, articulation de l'action municipale et régionale entre la mobilisation des réseaux de pouvoir constitués et la mise en place de nouvelles pratiques d'administration et de gouvernement local et régional.

---

<sup>262</sup> On verra dans le chapitre suivant comment cet espace tente de se reconstituer avec les entrepreneurs, qui décident à nouveau de jouer la carte ouverte de la sphère politique après s'en être tenus à l'écart pendant les années de mise en place et de négociations de nouveaux rapports de pouvoir entre anciens et nouveaux détenteurs de ressources.

Au début des années 1990, on se pose le problème de la manière suivante : on constate que très souvent, ainsi que de nombreuses études l'ont montré, les hommes sont restés au pouvoir. Mais observer que les dirigeants locaux sont toujours en place ou bien qu'ils ont simplement changé de fonctions en continuant à exercer un pouvoir soit officiel ou institutionnel, soit par le biais des réseaux de clientèle et d'influence, ne permet pas forcément d'en conclure à une simple perpétuation du système sous un autre nom. Cette reconversion ou ce maintien en place des dirigeants n'a pas empêché une autonomisation progressive des acteurs qui constitue sans doute un des éléments les plus importants des évolutions en cours au niveau local. Ce mouvement d'autonomisation a été rendu possible à la fois par la disparition du Parti qui organisait et contrôlait l'ensemble des activités, par la création d'une fonction politique nouvelle différenciée, les administrations locales, enfin par les privatisations qui ont amené la sphère économique à s'autonomiser et à rechercher d'autres types de rapports entre les entreprises et la ville.

Notre hypothèse à ce propos est qu'après une période de pluralité des lieux du politique, celui-ci se concentre à nouveau autour de l'État. La faiblesse de la société civile et de l'espace public se conjugue à la nécessité de se mobiliser autour d'enjeux immédiats. Les figures dominantes sont les acteurs administratifs et économiques, qui s'engagent dans la mise en œuvre d'une action modernisatrice. Mais cette action est entreprise à l'encontre de ce que la perestroïka avait pu laisser entrevoir notamment du côté des nouveaux entrepreneurs (Berelowitch, 1995), sans que n'émergent de véritables acteurs dirigeants, ceux qui pourraient engager cette action modernisatrice au nom d'une vision historique forte du développement et de l'avenir du pays : soit l'action politique et économique est transformée en pure pratique opportuniste et captation de ressource, soit elle est rapidement « empêchée ». Ainsi les administrations et la bureaucratie sont fréquemment accusées d'avoir considérablement ralenti les réformes, voir de les avoir vidé de leur contenu et rendu beaucoup plus difficile une véritable rupture avec l'économie soviétique, y compris lorsqu'elles ont joué un rôle direct dans leur mise en œuvre. A l'appui de cette hypothèse, on peut avancer l'argument selon lequel les administrations locales ou régionales ont à *un moment donné* freiné les réformes parce qu'elles avaient largement profité des bénéfices qu'elles pouvaient retirer des premières phases, lorsque le flou sur les règles du jeu avantageaient considérablement ceux qui

étaient en position de détenir les informations et de définir les règles du jeu à leur manière (Schleifer et Treisman, 1995, 21).

Une autre hypothèse, qui donnerait à l'action des administrations un niveau de signification plus élevé, explique au contraire, que dans un contexte où le sommet de l'État menaçait de s'effondrer, les administrations locales et régionales ont constitué un rempart fonctionnel, les agents administratifs étant aussi des acteurs, même si pas des acteurs dirigeants classiques. On peut alors analyser ce rempart fonctionnel à partir de l'idée d'un « bricolage institutionnel » (Stark et Bruszt, 1998), qui fabrique de l'innovation à partir du contact avec les institutions existantes et finit par produire une situation qui n'est ni transition ni *statu quo* ou retour en arrière, mais une modernisation/adaptation<sup>263</sup>.

Dans chacune de ces hypothèses, des politiques locales ou régionales sont bien mises en œuvre, qu'on y discerne des groupes, des intérêts, des adversaires et un enjeu : l'autonomie et la maîtrise de processus essentiellement économiques.

Nous nous sommes aussi intéressée, à ce stade de nos observations, à l'idée de *gouvernance* comme forme de la régulation politique aux différents niveaux de pouvoir. Notion aujourd'hui incontournable (dans l'analyse des formes et des modes de l'action publique), la gouvernance apparaît comme le concept opératoire le plus adéquat pour observer l'évolution du jeu des différents acteurs qui concourent à l'action publique à l'échelon local et régional (Muller & Surel, 1997, Le Galès, 1996 et 1998, Hermet, 2005).

Dans le cas de la Russie post-soviétique, d'autres concepts et termes sont plus généralement convoqués –clientélisme, corporatisme, transition.... -pour décrire les phénomènes se déroulant au cours des années 1990. A chaque fois, se pose le problème, déjà abordé en introduction, de la voie moyenne -et étroite - entre le risque de placage de concepts tirés des sciences sociales occidentales et l'illusion d'une exceptionnalité russe irréductible à tout emprunt théorique. Toutefois, il n'est pas inutile de tester la

---

<sup>263</sup> Le discours très souvent entendu des responsables administratifs rencontrés sur l'importance d'avoir du « bon sens », d'être « raisonnable » va dans ce sens.

pertinence de la notion de gouvernance pour rendre compte tant des modalités de la gestion locale que des nouvelles formes de régulation économique, et déterminer si l'on était en présence de la construction d'une « acteur politique collectif » (Le Galès, 1998, 205).

## **II.1. La redéfinition des relations avec le monde économique.**

La mise en place des administrations puis des mairies a effectivement transformé le système local en créant des fonctions qui n'existaient tout simplement pas auparavant et en donnant à ces nouvelles instances un certain nombre de compétences et de pouvoirs dans la mise en œuvre des réformes. Constituant le lieu pivot de la mise en place des réformes économiques, qui sont elles même un enjeu central de la période, les administrations municipales et régionales vont, de manières diverses selon les lieux et selon leur positionnement politique, jouer un rôle important dans la mise en place des réformes économiques. La modernisation économique menée à marches forcées au début des années 1990 depuis le sommet de l'État, et dont les administrations sont actrices, va aussi constituer pour elles une opportunité d'enrichissement, d'acquisition de ressources et de pouvoir.

### **II.1.1. Les privatisations**

Décidé fin 1991 par un décret<sup>264</sup>, présenté au Soviet Suprême et âprement discuté au printemps 1992, le programme de privatisations de masse n'est lancé qu'à partir de juin 1992, toujours par décret et après que le Parlement a accordé les pleins pouvoirs au gouvernement sur le programme de réformes économiques. Le décret de juillet 1992 fixe les modalités de la privatisation des entreprises<sup>265</sup>, à l'exception de celles de plus de 10 000 salariés et de celles relevant de certains secteurs stratégiques, pour lesquels l'État décidera au cas par cas. Selon la taille de l'entreprise, différents régimes ou variante de privatisation sont prévus. Pour les commerces et les entreprises de petite

---

<sup>264</sup> Décret présidentiel du 29 décembre 1991 sur la privatisation des entreprises étatiques et municipales. Avant août 1991, deux lois cadres avaient été votées mais pas appliquées : loi de l'URSS Fondements de la désétatisation et de la privatisation en URSS du 1<sup>o</sup> juillet 1991, loi de la République socialiste fédérative de Russie de la privatisation des entreprises d'Etat et municipales en RSFR du 3 juillet 1991.

<sup>265</sup> En réalité, le rythme sera plus lent et on considère qu'en 1994, 80% des entreprises entrant dans les critères de la première privatisation s'étaient effectivement transformées en SA, soit 20 000 entreprises.

taille, la mise aux enchères est de règle, mais privilégie les salariés. C'est celle qui est la plus rapidement achevée, celle qui occasionne aussi les conflits locaux les plus importants puisque ce sont ces biens économiques qui sont le plus souvent rattachés à l'échelon administratif local. Pour les entreprises dont les effectifs sont compris entre 1000 et 10 000 salariés, la transformation en société par actions est la règle tandis que les entreprises de taille intermédiaire ont le choix entre les deux possibilités.

Pour les entreprises transformées en société par action, plusieurs variantes de répartition du capital sont possibles. « Dans la première, les travailleurs peuvent obtenir gratuitement 25 % des parts de leur entreprise, mais ces parts sont dénuées de droit de vote. La seconde donne aux salariés la possibilité d'acheter à un tarif privilégié 51 % de leur entreprise. La troisième permet à un groupe de managers ou de salariés d'acheter prioritairement 20 % des parts avec droit de vote. La seconde variante qui permet aux salariés d'être majoritaire dans l'actionnariat et à l'État de conserver 20% tandis que 29% sont vendus sur le marché, est plébiscitée puisqu'elle est choisie par plus de 70 % des entreprises concernées par cette première vague de privatisations ». (Durand, 2005) Supposés favoriser le développement d'un actionnariat populaire<sup>266</sup>, une seconde étape de cette première phase est lancée, cette fois par décret pour contourner l'opposition du Parlement<sup>267</sup> qui entendait renforcer la place des *insiders* dans l'entreprise. Des *vouchers*, ou bons de privatisations, d'une valeur nominale de 10 000 roubles, sont alors distribués à l'ensemble des salariés, au printemps 1993.

La majorité des salariés et épargnants, ruinés par l'hyperinflation consécutive à la libération des prix de janvier 1992, puis par la faillite de la Caisse d'épargne publique (*Sberbank*) en août 1993<sup>268</sup>, vont pour la plupart revendre sur des marchés secondaires ces *vouchers*, qui iront constituer le capital initial de nombreux fonds d'investissements, souvent créés par les managers qui vont ainsi renforcer leurs parts dans le capital des entreprises. Ces fonds d'investissements acquièrent des parts significatives de propriété, constituent la base du futur secteur bancaire et vont jouer un rôle important au niveau local et régional dans la seconde phase des privatisations.

---

<sup>266</sup> Le président Eltsine exhorte la Russie dans un discours d'août 1992 à devenir une nation de millions de propriétaires plutôt que d'une poignée de millionnaires...

<sup>267</sup> Cette opposition était notamment celle d'un groupe « centriste » regroupant de nombreux directeurs d'entreprise et politiquement représentée par l'Union civique d'Arkady Volski.

<sup>268</sup> Cette opération a spolié les épargnants d'une épargne considérable accumulée pendant la période soviétique alors que le rouble était stable et les possibilités de consommer peu nombreuses.

En 1995, une seconde phase est décidée, qui va remodeler plus profondément encore le paysage de l'économie russe. Elle vise à renforcer le désengagement de l'État dans l'économie, y compris dans des secteurs stratégiques des matières premières, de la métallurgie, et du complexe militaire, poursuit en l'intensifiant la concentration du capital et fait apparaître au premier plan les secteurs bancaire et financier, jusque là en retrait. Dans cette seconde phase, l'État est présent au sens où il oriente la constitution de grands groupes et cherche à s'assurer de leur loyauté politique, avant les élections présidentielles de 1996. L'opération, appelée « prêts contre actions », consista pour l'État à obtenir d'une quinzaine d'établissements bancaires russes des prêts, gagés sur la remise de parts encore détenues par l'État dans des grandes entreprises de secteur clé. Il s'est avéré par la suite, comme en témoigne la crise financière de 1998, que l'État avait largement anticipé son incapacité à rembourser ses prêts et qu'il avait de fait dès 1995 remis ces actions entre les mains de ces banques et préparé l'émergence de cette nouvelle configuration de l'économie russe, dont les *oligarques*, détenteurs de pouvoir économique, financier, médiatique et politique, vont devenir la figure centrale.

C'est à cette période qu'émergent les « groupes financiers industriels »<sup>269</sup> qui vont aussi jouer un rôle important pour les dynamiques régionales dans la seconde partie des années 1990, à partir d'une réunion du capital financier et industriel, pour racheter à l'État directement ses parts sans passer par les concours d'investissements ni les enchères. Le paysage de l'économie russe actuel a été largement structuré par cette seconde vague. (Radvanyi 2004 ; Shleifer et Treisman, 1997, Sakwa, 2002, Appel, 2004, Durand, 2005).

### **II.1.2. Les administrations, actrices des privatisations**

Menée par le Premier ministre Egor Gaïdar et son vice-premier ministre A. Tchoubaïa, responsable de la Commission d'État en charge de l'administration des propriétés d'État (GKI<sup>270</sup>), la première vague de privatisation à grande échelle<sup>271</sup>, doit compter, pour être

---

<sup>269</sup> *finanso-prommyšlennye gruppy*

<sup>270</sup> *Goskomimushestvo*

<sup>271</sup> On a vu que les prémices du transfert de la propriété économique étaient largement présents via les coopératives dans les années 1988-1991. En juillet 1991, juste avant l'effondrement de l'URSS, la Russie encore soviétique (RSFSR) avait adopté un programme de privatisation des entreprises industrielles et commerciales, mais qui n'avait pas été mis en place.



efficace, sur les structures locales et régionales chargées des transferts de la propriété d'État. Cette propriété est répartie selon des critères complexes entre propriété d'importance fédérale, régionale et enfin locale<sup>272</sup>. Elle est l'objet de nombreux conflits et négociations entre les différents échelons du pouvoir. Outre les problèmes de répartition des biens d'État entre les différents échelons territoriaux, la dualité de ces structures, qui suit la double hiérarchie des pouvoirs soviets/administrations, va occasionner des conflits sérieux entre les soviets et l'administration, l'affrontement portant le plus souvent sur le rythme des privatisations : les administrations réformatrices veulent aller souvent plus vite que les députés des soviets.

En règle générale, vont s'opposer le *Fonds de gestion des propriétés d'État*<sup>273</sup>, placé sous l'autorité des soviets et censé contrôler le processus en organisant notamment les ventes aux enchères des entreprises, et le *Comité de gestion des propriétés d'État*, chargé au sein des exécutifs locaux et régionaux de la mise en œuvre concrète des privatisations, soit en les proposant directement, soit en réagissant à la demande d'un acheteur potentiel. Les fonctionnaires en charge de ces comités vont jouer un rôle tout à fait crucial dans cette première phase de privatisations. L'agence fédérale en charge des privatisations, le GKI, a du en effet s'appuyer beaucoup sur les administrations locales et régionales pour mener à bien une tâche sans précédent (au sens propre du terme), dans la mesure où celles-ci avaient acquis une place centrale dans les processus économiques, notamment de par les réformes de la période Gorbatchev<sup>274</sup>.

Parmi les problèmes principaux émergent ceux des contraintes politiques et de la dissymétrie en terme d'information entre gouvernement central et autorités locales/régionales. Le positionnement personnel par rapport aux réformes des fonctionnaires locaux et régionaux en charge des privatisations a été un facteur déterminant dans la transmission ou la rétention d'informations et dans la mise en œuvre effective du processus. C'est aux fonctionnaires locaux du GKI que revenait la tâche de mettre en œuvre pratiquement une privatisation, qu'ils l'aient eux mêmes proposée ou bien qu'ils aient été sollicités par un acheteur : c'est sur cette mise en œuvre que repose leur pouvoir. Le fonctionnaire peut en effet choisir comment mener le

---

<sup>272</sup> *Federal'noe, oblastnoe i mestnoe značenie*. La répartition est essentiellement fonction de la taille et du nombre de salariés mais aussi de l'importance stratégique éventuelle. Voir *infra* pour les nombreux contournements de cette règle en fonction des configurations politiques locales.

<sup>273</sup> *Fond upravleniâ imušestvom*

<sup>274</sup> Cf. chap. II. C'est notamment le cas pour le contrôle des coopératives.

processus, à qui l'offre va être annoncée ; il peut faire, au lieu d'une mise aux enchères, un appel d'offre à des conditions telles que les concurrents éventuels de l'acheteur intéressé ou aux de ceux que le fonctionnaire veut privilégier ne pourront concourir ; un fonctionnaire hostile à la réforme pouvait rendre moins attractive une entreprise à privatiser en posant des conditions trop rigides, ou bien pouvait interrompre le processus. La puissance des fonctionnaires locaux était d'autant plus grande que l'information disponible localement pour les acheteurs était très faible. (Friebel, 2000<sup>275</sup>).

En 1993 et plus encore en 1994, dans le souci de contourner l'opposition de groupes politiques au niveau central, le gouvernement russe va de plus en plus s'appuyer sur les exécutifs régionaux dans la mise en œuvre des privatisations. Mais pour ce faire, il doit tenir compte des intérêts régionaux et opérer des inflexions dans le programme : A. Tchoubaï va autoriser les fonds régionaux de propriété à ne plus reverser au fonds fédéral une partie des bénéfices retirés des privatisations des propriétés régionales et à en conserver la totalité ; les administrations régionales vont détenir 20% des droits de contrôle dans les entreprises privatisées dans leurs territoires et obtenir le contrôle d'un certain nombre d'équipements et services publics (transports, eau...). Le programme de 1994, décrété le 24 décembre 1993 par le président Eltsine, transfère surtout aux régions le processus de décision en matière de privatisation puisque ce sont les fonds régionaux qui auront latitude pour approuver ou refuser telle ou telle proposition (Appel, 2004, p. 88-89). En levant les contraintes politiques au centre, le gouvernement en crée aussi de nouvelles, certaines régions opposant une forte résistance au processus et allant même jusqu'à annuler les *vouchers* : pour certaines, il s'agit d'une opposition idéologique aux privatisations, pour d'autres, notamment les entités nationales du Tatarstan et du Bachkortostan, il s'agit de revendiquer plus de souveraineté pour mener comme elles l'entendent le processus

---

<sup>275</sup> utilisant par ailleurs une analyse modélisée l'auteur explique que les deux atouts principaux du gouvernement ont été de favoriser d'une part les *insiders*, managers et salariés, afin qu'ils acquièrent les paquets de contrôle, et d'autre part de favoriser les administrations locales et régionales qui ont tiré bénéfice des « petites privatisations ». Mais qu'ensuite, pour l'étape suivante des *vouchers*, les administrations locales et régionales n'y avaient pas leur intérêt : l'avantage donné aux *insiders* dans la première phase était nécessaire politiquement ; mais dans une deuxième phase, il a joué contre les réformateurs du gouvernement en leur enlevant un levier pour inciter à privatiser rapidement les administrations locales et régionales.

À Dolgoproudny, pourtant une ville de petite taille, le conflit entre le soviétique et l'administration se cristallise sur les privatisations, dont la mise en œuvre voit s'affronter les partisans de l'administration et des réformes économiques qui déplorent l'attitude d'opposition systématique du président du fonds – qui dépend du soviétique : « il avait pour seule préoccupation d'empêcher les opérations de privatisation, particulièrement quand le candidat acheteur n'était pas russe. Son action revenait à bloquer tout le processus ou à faire fuir du territoire de la ville les entreprises dynamiques »<sup>276</sup>. Même lorsqu'elles sont favorables aux réformes, les administrations souhaitent néanmoins conserver un certain nombre de biens, souvent pour en tirer des ressources budgétaires pour d'autres domaines de l'action municipale, et n'avancent donc pas toujours au rythme souhaité par les entrepreneurs privés. A Dolgoproudny, le président de l'Union des entrepreneurs, qui met en avant les bonnes relations avec l'administration de manière générale, est déçu du frein qu'il perçoit dans les privatisations. « On voudrait que cela aille plus vite, que ce soit mené de manière plus active et plus intelligente. Dans ce domaine, il y a des problèmes avec l'administration, qui veut garder pour elle les immeubles et récupérer l'argent des loyers au lieu de vendre aux entreprises qui le souhaitent »<sup>277</sup>. En situation de pénurie budgétaire et de faibles rentrées fiscales en provenance des entreprises, la ville refuse de se dessaisir d'une source de revenus non négligeable.

A Omsk, le principal enjeu de la privatisation du début des années 1990<sup>278</sup> est révélé par le conflit qui oppose la municipalité favorable à un programme de réformes radicales et l'administration régionale, qui finit par sortir victorieuse d'une « guerre des certificats de privatisation ». Les entreprises de la région sont donc transformées peu à peu en sociétés par action, en commençant par privatiser une partie de l'entreprise, et pour la plupart selon le mode dit *fermé*, un paquet de contrôle demeurant aux mains de l'État : l'État, mais à quel niveau ? C'est ici que se noue, à Omsk comme dans la plupart des

---

<sup>276</sup> Entretien avec V. A. Novikov, Dolgoproudny, 8 octobre 1994.

<sup>277</sup> Entretien avec le directeur exécutif, Dolgoproudny, 25 octobre 1994.

<sup>278</sup> A Omsk, les redistributions occasionnées par les privatisations ont concerné trois secteurs principaux, qui ont mis en scène des acteurs différents : le complexe militaire, très présent dans la région par le biais notamment de l'aéronautique (50% des emplois industriels en 1992 [Radvanyi, 2004, p. 354]) et pour lesquels les programmes de reconversion, comme ailleurs en Russie, peinent à démarrer ; la pétrochimie, pour laquelle le processus va se faire en plusieurs phases et occasionner l'entrée d'une région plutôt repliée sur elle-même dans le « grand jeu » des phases suivantes de privatisation, et tout le secteur issu des coopératives (voir *supra* chap. II) et d'une pré-privatisation opérée à l'intérieur des entreprises avant 1992.

régions russes, le cœur du conflit entre les différents échelons du pouvoir. En effet, selon les secteurs, la nature stratégique de l'activité concernée ou la taille de l'entreprise, il peut s'agir du niveau fédéral ou du niveau de l'Oblast. Ce qui frappe l'observateur pendant cette période est le flou généralisé qui règne quant à cette répartition pour décider si le paquet de contrôle (51%) de telle ou telle entreprise « ira à Moscou ou à l'oblast ». En principe, les industries de transformation, (chimie, automobile, construction) relevaient de la propriété régionale, les secteurs stratégiques comme l'aéronautique et le pétrole devaient rester propriété de l'État. Le résultat final a souvent été le fait soit du hasard de décisions prises dans l'urgence, soit de comportements délibérés des instances en charge de la privatisation.

La manière dont s'est déroulé le processus de privatisation dans la ville et dans l'oblast illustre le fonctionnement des relations entre l'administration et les dirigeants économiques d'une part, entre la ville et la région d'autre part. La région d'Omsk, sans que l'on puisse la considérer comme particulièrement en retard, ne fait pas non plus figure de leader dans le processus de privatisation. Il faut ici distinguer la ville de la région. En ce qui concerne la ville elle-même, le début des privatisations a correspondu à l'arrivée de Iouri Choïkhets à la tête de l'administration. Avant même le décret marquant le début des privatisations, un certain nombre d'entreprises industrielles avaient pu se privatiser par le biais de l'option *bail avec droit de rachat*. Ensuite, des liens personnels du maire avec E. Gaïdar ont permis à la ville de recevoir le statut d'agence fédérale, avec le droit de privatiser pour le compte de l'Etat, la tendance étant au niveau de l'oblast de freiner le processus sous la pression des différents lobbies directoriaux<sup>279</sup>. De plus, il s'agissait souvent d'entreprises militaires dépendant directement des départements ministériels centraux qui tentaient de contrôler le processus. La difficulté à répartir la propriété des entreprises entre niveau régional et niveau fédéral ajoutait encore à la confusion.

Le bilan fait en 1994 de cette première phase indique que la plupart des directeurs des grandes entreprises, y compris la raffinerie ONPZ<sup>280</sup> ont en effet fait le choix de soutenir l'homme fort de la région, L. Polejaev, et sont « passées à l'oblast » ; il en va de même des usines du complexe militaire *Baranov* et *Poliot*, dont les responsables

---

<sup>279</sup> Entretien avec A. Saraev le 23 mars 1995

<sup>280</sup> *Omsk neftepererabotaûsij zavod*, dirigé par Litskievitch jusqu'à sa mort en 1995.

appartiennent à la génération des grands directeurs soviétiques. Mais cela ne s'est pas fait sans une très forte opposition de la part de la tendance réformatrice radicale et notamment du président du *Comité régional de gestion des propriétés*, l'un des militants démocrates les plus en vue à la fin des années 1980, membre actif du parti *Russie démocratique*, Vladimir Zakhartchenko. Partisan des réformes économiques rapides et radicales, proche du gouvernement central, il joue le rôle d'un Cheval de Troie dans l'administration régionale et tente systématiquement de transmettre directement à A. Tchoubaï les certificats de privatisation afin que la gestion soit assurée par l'administration municipale et non l'administration régionale. Il se constitue donc une alliance entre la municipalité et le gouvernement central pour contourner l'administration régionale. L'enjeu est de taille dans la mesure où il ne s'agit pas de privatisations à 100% et où l'autorité en charge conserve un pourcentage plus ou moins important du capital. Dans le cas de l'administration régionale, elle a d'autant plus d'importance que le type d'entreprise qui lui revient appartient le plus souvent aux secteurs clés de l'industrie lourde et des ressources naturelles, signe du maintien par l'État d'un poids important dans l'économie.

L'ancien responsable du Comité de gestion des biens de la municipalité, aujourd'hui directeur du comité économique de l'administration régionale, A. Saraev, s'il reconnaît des « erreurs de jeunesse » et souligne le problème de la sphère sociale, considère comme positif le bilan des privatisations municipales qui ont largement débordé sur les compétences de l'oblast. Il cite à ce propos une lettre à A. Tchoubaï signée de plusieurs directeurs et demandant à relever de l'autorité municipale en raison de la lenteur et du manque de compétence du comité régional, et souligne : « eux, ils criaient, nous on travaillait »<sup>281</sup> Le conflit entre 'réformateurs' et 'conservateurs' - nous citons entre guillemets ces catégories, utilisées très couramment par les acteurs et les commentateurs - opposait ainsi un axe regroupant la municipalité et le gouvernement central de Moscou contre un pouvoir régional perçu essentiellement comme conservateur. Dans le même temps, des tensions entre réformateurs et conservateurs existaient dans toutes les instances, et surtout au niveau régional. Au niveau municipal, le soviét a fait confiance à la nouvelle équipe pour qu'elle gère au mieux les intérêts de la ville sans avoir de position de principe vis à vis des privatisations. La partie active du soviét, composée en

---

<sup>281</sup> *ibid.*

majorité de démocrates qui avaient élu Iouri Choïkhets chef de l'administration considérait à l'époque comme suffisantes l'image de démocrate et le discours de marché du maire pour lui abandonner la gestion des privatisations. Il en est allé tout autrement du soviet de l'oblast où la confrontation a été permanente et très idéologique de part et d'autre. Une très forte majorité de ses membres était composée des représentants de la nomenklatura industrielle et agraire, hostile aux privatisations. Compte tenu de l'insuffisance de documents juridiques régulant le processus et du caractère contradictoire ou imprécis de nombre d'entre eux, une grande latitude lui était laissée, via notamment le soviet restreint, pour les interpréter ou pour édicter ses propres règles, par exemple de réserver 20% des paquets d'action d'une entreprise à l'oblast<sup>282</sup>.

A l'intérieur même de l'administration, un conflit opposait le gouverneur qui souhaitait conserver un contrôle sur la propriété comme sur la gestion des entreprises, au *Comité régional des propriétés* dirigé par V. Zakhartchenko, qui, soucieux de faire tomber dans les « bonnes mains » les entreprises privatisées, transmettait donc les certificats de privatisations directement à Moscou. Il semble même qu'il ait tout fait pour être élu à ce poste afin d'avoir le contrôle de ce qui se passait au niveau de l'oblast et de pouvoir souligner le caractère foncièrement négatif et conservateur du processus de privatisation mené par l'administration régionale. V. Zakhartchenko se posait en 1995 comme victime des agissements de l'administration régionale - « Le gouverneur veut me renvoyer, c'est un ordre politique de Moscou »-, et développait une logique de dernière forteresse réformatrice assiégée face au 'complot communiste' :

« Il n'y a pas de différenciation entre les sphères économique et politique. On est encore dans un pays communiste et les communistes ont construit l'économie à travers le politique (...) Ils n'ont plus de responsabilités mais ils ont encore le pouvoir. Les privatisations sont le coup le plus fort qu'ont essayé de donner les réformateurs pour en finir avec le système, mais les communistes essaient de prendre leur revanche, par exemple avec la guerre en Tchétchénie : c'est une guerre entre les mafias communistes »<sup>283</sup>.

Une affaire de corruption touchant ses collaborateurs va fournir l'occasion au gouverneur pour le limoger au printemps 1995 et le remplacer par A. Saraev, déjà en charge du Comité économique de l'administration régionale.

---

<sup>282</sup> *Omskaâ oblast' : sovremennoe sostoânie hozâjstva* (la région d'Omsk : situation actuelle de l'économie), Omsk, comité des statistiques, p 23 et sq.

<sup>283</sup> Entretien avec V. Zakhartchenko, 29 mars 1995.

Selon un économiste lui-même acteur des privatisations en tant que gestionnaire de fonds d'investissements, la région d'Omsk est à la fin de la première étape dans les dix-quinze premières de Russie. Cependant, L'État est resté partiellement actionnaire (à 10%, 15% ou 20% selon les variantes) de la moitié des entreprises alors qu'elles auraient pu être privatisées à 100%, et les dirigeants régionaux ont essayé d'influer sur le processus dans le sens du maintien de la présence de l'État. Par ailleurs, le choix par 75% des entreprises de la liste fermée pour la privatisation atteste la tendance de l'ensemble des acteurs de la région à vouloir se protéger des influences extérieures. Même une fois achevée cette première phase des privatisations, l'administration régionale surveille attentivement la part qu'elle détient dans les entreprises et influence constamment la situation dans les entreprises privatisées : « la moitié des arrêtés et décisions de L. Polejaev concerne le gel des actions détenues par l'oblast ; même A. Saraev, considéré comme un partisan des privatisations, s'est mis lui aussi à relayer cette politique qui consiste à geler les transmissions de paquets d'actions depuis qu'il est président du comité de gestion des biens »<sup>284</sup>. Ce responsable d'un fonds d'investissements souligne le fait que les directeurs d'entreprise viennent constamment se plaindre à l'administration lorsque les fonds d'investissement veulent acheter des paquets d'action. En invoquant le risque du chômage ou de la « vente à des mains étrangères », ils demandent à l'administration de racheter elle-même les actions aux fonds d'investissements, à un prix très inférieur au marché<sup>285</sup> ou de faire pression par d'autres moyens<sup>286</sup>. Toutefois, sept fonds d'investissements ont vu le jour dans la région, qui possèdent des actions dans 170 entreprises - dont 110 à Omsk -, rachetées essentiellement auprès des collectifs de travailleurs.

Au milieu des années 1990, le bilan fait sur les privatisations par les « réformateurs » de la fin des années 1980 en termes de changement en profondeur de la gestion des entreprises est très désabusé : « même si les entreprises sont privatisées, rien n'a changé dans les têtes ni dans la manière de travailler, les entreprises<sup>287</sup> ne cherchent même pas de commandes, ni de nouveaux fournisseurs, tellement elles ont été habituées au plan. Il

---

<sup>284</sup> Entretien avec V. A Zoubakine, économiste et directeur de 3 fonds d'investissement dans la région, le 28 mars 1995.

<sup>285</sup> Par exemple si un fonds d'investissement a acquis 20% d'une entreprise qui vaut 10 milliards de roubles, soit 2 milliards, l'administration propose de les racheter pour 100 millions.

<sup>286</sup> Entretien avec V. A Zoubakine 28 mars 1995.

<sup>287</sup> Il cite l'usine de machine-outils (DMZ) et l'ancienne usine des dirigeables (DNPP). Il faut noter aussi le très fort endettement des entreprises, dont beaucoup sont en défaut de paiement sans pouvoir être mise en faillite jusqu'à la loi de fin 1993.

faudrait de vrais managers qui soient aussi diplomates et pas seulement propriétaires. Pour le moment il n'y en a pas. [...] La loi sur les faillites ne fonctionne pas encore, de plus le montant de l'impôt foncier est tellement faible que les entreprises peuvent se permettre de garder d'immenses locaux et terrains qui ne servent plus à rien »<sup>288</sup>.

A Kalouga, la situation semble assez figée deux ans après le début des privatisations : les entreprises ont pratiquement toutes été transformées en SARL ou SA<sup>289</sup>, y compris les entreprises du complexe militaire<sup>290</sup> mais pour l'essentiel, ce n'est qu'un changement de nom : «les dirigeants sont dans l'ensemble restés les mêmes, tout dépend d'eux »<sup>291</sup>. Proche de Moscou, mais pas assez pour être dans son orbite, à l'écart des grands axes de communication, la région peine à attirer les investissements productifs et s'enfonce dans la crise, tandis que l'administration régionale déplore le manque de moyens pour soutenir l'économie, l'essentiel des ressources disponibles passant dans le maintien des équipements, le paiement des salaires et le soutien à l'agriculture, activité essentielle de la région.

De son côté, le responsable des privatisations pour l'oblast considère que les premiers pas de transformation structurelle ont été franchis, et que certaines entreprises commencent à fonctionner selon des critères de rentabilité, malgré la difficulté à sortir de l'hyperspécialisation qu'avait généré le mode soviétique de gestion des territoires<sup>292</sup> pour aller vers une diversification et une autonomisation. Malgré la faiblesse des investissements bancaires et les risques d'échec, certains banquiers ont commencé à investir dans le secteur productif en faisant un pari sur le long terme, le seul secteur commercial ne pouvant assurer à long terme la croissance. Il souhaite une politique active de soutien à l'économie - baisse des impôts au risque d'aggraver les problèmes budgétaires, recherche de fonds fédéraux et internationaux - il plaide aussi pour une

---

<sup>288</sup> Entretien avec V. A. Novikov, Dolgoproudny, 8 octobre 1994.

<sup>289</sup> TOO pour *tovorišestvo s ograničnej otvestvennosti* ou AO pour *akcionerhoe obšestvo*.

<sup>290</sup> Des programmes de reconversion du gigantesque complexe militaire (*konversia*), l'un des plus en crise au niveau fédéral comme régional, sont lancées dès le début de la privatisation. A Kalouga, région particulièrement touchée, puisque 50% de l'emploi et 20% de la production en dépendent, très peu de l'argent du programme fédéral est arrivé à destination.

<sup>291</sup> Entretien avec Iouri Vassilievitch Fomine responsable du comité de prévisions économiques de l'administration régionale- 22 février 1995.

<sup>292</sup> Ce mode de gestion supposait pour que les biens soient produits, transportés.... une organisation en réseau très poussée à travers tout le territoire, qu'elle soit formelle ou informelle: pour certains, cette organisation s'est maintenue et a permis aux entreprises de continuer à fonctionner même avec un statut légal différent et une adaptation aux règles du marché, pour d'autres, notamment celles dont les entreprises partenaires se trouvaient hors de Russie, la fin de l'URSS a signifié une rupture des approvisionnements ou de l'écoulement de la production.



politique de différenciation vis à vis des acteurs économiques : « Il faut baisser les impôts pour miser sur le développement ultérieur des entreprises qui ainsi n'auront plus besoin de subventions et ne pèseront plus sur le budget... Le problème est dans les mentalités. Les dirigeants n'ont pas encore réalisé qu'ils étaient dans le secteur privé et ils continuent à demander de l'aide à la région, sur l'argent des contribuables alors qu'ils sont une société par action. Pourquoi devrais-je payer des impôts pour augmenter le bénéfice des actionnaires ? »<sup>293</sup> ; « Actuellement les entreprises de la région, dont beaucoup se sont 'rachetées elles-mêmes' sont quasiment en faillite et redemandent à nouveau de l'argent à la ville »<sup>294</sup>.

Ces remarques peuvent sembler marquées par le simple bon sens, mais elles feignent d'ignorer l'importance des liens entre les entreprises et les administrations locales et régionales et la part que celles-ci occupent dans la gestion des réformes et particulièrement des privatisations.

### **II.1.3. Différenciation fonctionnelle *versus* poids des réseaux**

Le fonctionnement clientéliste du pouvoir et les liens concrets de dépendances mutuelles héritées de l'époque soviétique - ne serait-ce que l'approvisionnement en énergie, le transport - sont autant de facteurs qui pèsent de manière significative sur le processus général. Bien différentes peuvent être cependant les conclusions qu'on en tire : les administrations comme frein bureaucratique aux réformes, les administrations comme cherchant à être les premières à en bénéficier ou tout au moins à largement 'partager le gâteau' avec les acteurs privés, ou les administrations comme canal d'adaptation progressif de l'économie à un environnement concurrentiel. La réponse à cette question n'est souvent pas dans l'absolu, mais relative aux réseaux de relations dans lesquels les entreprises sont insérées. Selon que l'on est ou non du bon côté de la loyauté au pouvoir, le tracasserie bureaucratique peut se transformer en facilitation et inversement...

---

<sup>293</sup> Entretien avec Iouri Vassilievitch Fomine, Kalouga, 22 février 1995.

<sup>294</sup> Entretien avec Igor Zaïtsev, responsable des organisations sociales et religieuses à l'administration de l'oblast, 11 octobre 1994.

A Omsk, au milieu des années 1990, l'ancien président du comité exécutif de la ville (*gorispolkom*) avant la perestroïka, B. Glebov, était, de manière assez discrète, l'un des plus gros entrepreneurs de la région. Il a profité des réseaux de relations accumulés pendant la période soviétique pour créer la première structure commerciale bien avant la privatisation de 1992, *Omsk torgovy dom*. L. Polejaev, à l'époque responsable du comité exécutif régional (*oblispolkom*) devient président de cette structure commerciale : « c'était une nécessité pour accroître l'autorité de cette société ; les administrations de la ville et de l'oblast étaient toutes deux parmi les fondatrices »<sup>295</sup>. Un décret de Eltsine ayant interdit la participation directe des responsables administratifs dans les structures commerciales publiques, la structure se transforme en entreprise au capital 100% privé. Partie des activités de production et de commercialisation de biens industriels et agricoles, elle se diversifie vers la construction, secteur tiré par de nombreuses commandes publiques locales, les médias - la chaîne canal 11 et l'hebdomadaire économique *Kommerčeskie Vesti*- et la formation- création d'un *business college*. B. Glebov cherche aussi à pérenniser son influence politique par ses fonctions de président d'une des associations professionnelles de la région, l'Union des producteurs (*soyouz proizvoditelei*). « Après mon départ de *l'ispolkom* [en 1990, après les élections locales], je ne me suis plus occupé directement de politique mais j'utilise les relations que j'ai gardées avec les directeurs d'entreprises, les membres de l'administration ». B. Glebov fait partie de « ceux qui s'en sortent bien » de l'avis de tous, parmi les *khoziaïstvenniki* qui ont compris dans quel sens il fallait aller et qui connaissent tout le monde ; il obtient des commandes et des contrats de l'administration régionale qu'il n'oublie pas de remercier en retour : début 1995, *Omsk Torgovy Dom* avait ainsi « donné » à l'administration municipale des parts qu'elle détenait dans une banque. Cette position privilégiée n'empêché pas B. Glebov de formuler des critiques : « On a participé aux privatisations en devenant actionnaires d'un certain nombre d'entreprises. On investit, mais c'est très difficile car le système fiscal est hypertrophié et empêche le développement de la production et des investissements. Il m'est impossible de créer une entreprise aujourd'hui : on me fera un crédit à 230 ou 260% annuels. Au mieux, avec des prêts bonifiés par l'administration régionale, j'obtiendrai 100%... »

---

<sup>295</sup> Entretien avec Boris Yakovlevitch Glebov, le 18 mars 1995.

De manière générale, les responsables locaux le disent eux-mêmes : « ce qui compte, c'est ce qui se traite dans les couloirs de l'administration après six heures du soir »<sup>296</sup>. Il ne s'agit pas forcément d'affaires illégales ou « mafieuses » mais de pouvoir s'entendre avec ceux qui ont vraiment le pouvoir, si possible avec le gouverneur lui-même.

« Petit à petit on travaille aussi comme ça, 'après 18h', c'est la 'variante russe', la seule manière d'arriver à quelque chose, de gagner de l'argent et en même temps de faire avancer l'économie. Il faut bien se mettre d'accord avec les dirigeants politiques puisqu'ils ont beaucoup de pouvoir de relations, c'est une politique de business comme une autre incontournable en Russie pour le moment. C'est pour cela que l'existence d'un pouvoir politique fort ne nous dérange pas. Cela sert au contraire à monter des affaires mais pour que ce business marche il faut des gens en qui on a confiance et que les gouvernements y participent. Prenez l'exemple du triangle entre Tioumen (pétrole), Kazakhstan (Charbon) et Omsk (industrie de transformation). Glebov peut arranger une affaire comme ça, mais pas n'importe quel nouveau russe qui n'a pas toutes ces relations nécessaires, d'autant plus que maintenant cela ne passe plus par Moscou comme avant, c'est direct entre régions qu'on se met d'accord »<sup>297</sup>.

Les relations tissées de longue date entre dirigeants de différentes régions peuvent permettre de résoudre un problème, de passer un accord qui serait impossible autrement. Et les entrepreneurs locaux auront d'autant plus de chances s'ils sont eux-mêmes d'anciens membres de l'élite locale et n'appartiennent pas à la catégorie des *nouveaux Russes* ayant construit rapidement leur fortune sur le commerce ou sur le rachat à bas prix d'entreprises de la région. En d'autres termes, en l'absence d'un véritable marché, de circuits d'information et d'approvisionnement transparents, mieux vaut un pouvoir fort. Même ceux des représentants de la nouvelle élite économique locale qui estiment que rien de bon ne peut venir de l'Etat que c'est à la « nouvelle classe de propriétaires » de lutter contre lui pour exister et pour faire redémarrer l'économie se voient obligés de passer eux aussi par les couloirs de l'administration<sup>298</sup>. Ainsi, ce fonctionnement parallèle serait en quelque sorte le principal et laisserait peu de chances aux structures et aux mécanismes officiels : « s'il se crée officiellement des groupes financiers-industriels à Omsk il faudra qu'ils aillent traiter leur affaires avec l'administration dans la journée »<sup>299</sup>.

---

<sup>296</sup> Id.

<sup>297</sup> Entretien avec V.A. Zoubakine 28 mars 1995.

<sup>298</sup> Entretien avec O. Tchertov, directeur économique de l'entreprise *Omskchina*, Omsk, le 30 mars 95. O. Tchertov a été assassiné en mars 1996.

<sup>299</sup> Entretien avec V.A. Zoubakine 28 mars 1995.

L'émergence de ces groupes financiers-industriels est centrale pour comprendre l'ensemble des relations de pouvoir à partir du milieu des années 1990, y compris dans la façon dont les administrations vont se positionner par rapport à ces nouveaux acteurs économiques, tenter de les contrôler, tandis que semble émerger du côté des acteurs économiques une autonomisation qui se traduit par une demande de règles du jeu.

L'ensemble des mécanismes complexes constitués par les entreprises nouvellement privatisées, les fonds d'investissements et les groupes financiers-industriels en gestation conduit au milieu des années 1990 à évoquer l'importance de la « seconde économie »<sup>300</sup> : ce terme est utilisé pour ne pas introduire de confusion avec « l'économie de l'ombre » (*tenevaïa èkonomika*) dans la mesure où cette seconde économie a une existence légale mais produit des mécanismes pervers ou destructeurs de la première économie. La base de cette seconde économie a été constituée pendant la perestroïka par les coopératives dont 80 % travaillaient dans le cadre d'une entreprise d'État : en 1990, elles vendaient 70% de leur production à l'entreprise d'État qui devient « l'entreprise-mère » et 30% à l'extérieur. Les dirigeants des entreprises d'État résolvent ainsi leurs problèmes d'accès au marché et de prix et créent des structures écrans pour commercialiser via des intermédiaires.

Avec les privatisations, le système a perduré en prenant de l'ampleur et en se structurant autour des entreprises officiellement privatisées de la « première économie ». Celles-ci vendent des actions d'une part via des enchères aux fonds d'investissements et d'autre part à prix beaucoup plus bas à des filiales (« entreprises-filles ») qu'elles contrôlent. Ces structures qui forment donc la seconde économie vendent au consommateur final à des prix commerciaux beaucoup plus élevés qui génèrent des profits importants, permettant aux dirigeants de racheter leurs propres actions avec les bénéfices réalisés et ainsi de financer l'entreprise mère. Ce mécanisme est allé plus loin dans le secteur pétrolier où les anciennes coopératives (TOO) appartenant aux entreprises ont racheté sous licence les vouchers. Dans ce secteur où les entreprises mères étaient très fortement endettées - les dettes de trois entreprises de la région d'Omsk représentaient en 1994 20% du budget régional- le passage par ces structures a été une condition de survie économique au début des années 1990. Les dettes étaient sur le compte de

---

<sup>300</sup> Qui aurait contrôlé 20% directement et indirectement jusqu'à 50% du potentiel industriel de Russie à l'issue de la première étape des privatisations. (Zoubakine, 1994 ; 1995).

l'entreprise-mère, les bénéficiaires sur celui de la structure commerciale qui payait les matières premières et les salaires et faisait vivre l'entreprise dont tout le chiffre d'affaire aurait dû sinon passer au remboursement de la dette.

Dans le triangle ainsi formé entre les fonds d'investissement, les entreprises mères et les structures de la seconde économie, l'argent va dans ces dernières au lieu de produire des dividendes pour les fonds d'investissements et elles absorbent petit à petit l'entreprise-mère. A Omsk, les fonds d'investissement qui ont investi dans les entreprises Omskchina et Ioukos sont confrontés à ces problèmes, dans la mesure où il s'agit d'entreprises importantes dont les filiales de la seconde économie se sont peu à peu développées à l'extérieur, allant jusqu'à dépasser l'entreprise mère. C'est par exemple le cas dans la région d'Omsk où les entreprises *Omskchina* (pneus) et *Omskbacon* ou *Omsktabak* (agro alimentaire) ont été rachetées par la « structure-fille » de Ioukos) ; ou d'une entreprise de construction navale qui a créé son propre fonds d'investissements pour racheter ses propres actions. Il arrive que ces structures finissent par échapper au contrôle des entreprises mères et qu'il se produise alors un véritable changement de propriété.

Par ailleurs, ces mécanismes ont aussi contribué à l'impossibilité de déclarer des entreprises en faillite - via les structures commerciales, les dirigeants trouvaient toujours le moyen de renflouer au dernier moment une entreprise trop endettée - et à freiner les investissements extérieurs à l'entreprise, qui refusent d'investir lorsqu'elles découvrent ces jeux d'écritures, notamment les banques régionales qui se trouvent en général avec les lignes débitrices de l'entreprise-mère inscrite dans leur établissement.

Avec le début de la seconde phase de privatisation, la situation change dans la mesure où les entreprises-mères vont devoir 'payer leur dette' aux structures qui les ont fait vivre pendant les premières années et décider d'accepter des investissements extérieurs et d'ouvrir leurs comptes.

C'est pour cela que certains considèrent que le temps est venu d'instaurer des règles du jeu : « la lutte contre la seconde économie n'est pas possible s'il n'y a pas un pouvoir fort. Nous préférons par exemple qu'il se crée une commission de défense des droits des actionnaires car nous en avons assez de l'absence de lois et du désordre, bien qu'a priori une telle commission ne nous soit pas favorable ; les fonds d'investissements se

sont créés sur le modèle occidental. On publie nos comptes chaque trimestre on essaie d'être transparents; Bien sur, on met un peu de côté, on enfreint un peu les lois, mais dans des limites raisonnables. On s'est organisés de manière à ne pas enfreindre les règles essentielles : par exemple, on redistribue l'argent soit pour augmenter le capital soit pour distribuer des dividendes, à la différence des entreprises privatisées dont toutes les ressources disponibles vont dans les structures de la seconde économie et ne redistribuent presque rien en dividendes. On travaille sur le long terme»<sup>301</sup>.

Tout au long de cette période, on ne peut que constater le fonctionnement de ces réseaux divers qui perdure et a très largement servi de moyen d'action aux dirigeants d'administrations et d'entreprises soviétiques reconvertis dans l'activité économique privée. On peut alors faire l'hypothèse que l'entreprise ne peut fonctionner de manière autonome que grâce à ces relations de clientèle avec les autres entreprises fournisseurs ou clients, avec les dirigeants politiques, avec les membres d'un ministère à Moscou, etc. Faut-il alors considérer qu'il n'y a pas de réelle différenciation et que les relations entre monde économique et politique sont toujours sinon fusionnelles, en tout cas très dépendantes ? Ou bien que ce qui compte aujourd'hui est la logique et le sens que les différents acteurs donnent à ces pratiques par exemple, ceux de la rationalisation, voire de la modernisation ?

A Kalouga, voici comment l'Union des entrepreneurs<sup>302</sup>, plutôt proche de l'administration, décrit les relations entre entreprises et administration dans la ville : « Les relations avec l'administration sont plutôt bonnes, même s'il y a des contradictions sur la question des prix, des impôts »<sup>303</sup>. L'idée de rassembler directeurs de grosses entreprises venant d'être privatisées et nouveaux entrepreneurs, le plus souvent jeunes et responsables de toutes petites unités fait long feu. En face, le Conseil des directeurs (*soviet direktorov*), qui regroupe les responsables des grosses entreprises, représente des intérêts différents : « on a essayé de les contacter mais on ne travaille pas

---

<sup>301</sup> Entretien avec V. A Zoubakine, 28 mars 1995.

<sup>302</sup> Son président est Soudarenkov, entrepreneur élu député local en mars 1994 avec B. Nadejdine lors des élections du nouveau conseil municipal. L'Union existe depuis début 1993 et est enregistrée comme "organisation sociale". Créée pour unir petites et grosses entreprises de la ville, elle compte 43 membres en 1994, en réalité surtout les petites entreprises. Ses activités sont le conseil économique et juridique, l'aide aux entreprises dans leurs relations avec l'administration municipale et les différents départements administratifs en charge des questions économiques.

<sup>303</sup> Entretien avec le directeur exécutif, Dolgoproudny, 25 octobre 1994

ensemble ; Ils ont leurs problèmes spécifiques et les résolvent de manière autonome »<sup>304</sup>.

On peut également citer cet exemple relevé à Tagan-Rog<sup>305</sup>, d'un entrepreneur qui a quitté le poste qu'il occupait au sein du soviet suite à des désaccords politiques, mais veut continuer à « faire quelque chose pour la ville et pas seulement du commerce », suivant une logique de donnant-donnant : les acteurs économiques créent de la richesse et fournissent des biens à la ville, la ville doit aussi faire quelque chose en retour. Il s'ensuit une discussion qui porte sur l'apport réel des activités commerciales à la ville, la majorité des membres de l'administration et du soviet considérant que l'apport direct est faible en termes de ressources fiscales comme en termes d'emplois, et leur interlocuteur faisant valoir l'apport indirect en termes de nouvel attrait pour la ville de changement d'atmosphère. Dans cette discussion, qui témoigne d'une certaine difficulté pour les différents acteurs à se situer les uns par rapport aux autres, on décèle en réalité comment se fabriquent et s'appréhendent, dans le fonctionnement concret comme dans les représentations, les nouvelles relations entre administration, système politique et activité économique au niveau local. Le responsable de l'administration conclut d'ailleurs la conversation en se positionnant dans la différenciation en reconnaissant que l'entrepreneur est quelqu'un de très bien mais que ce n'est pas à lui de l'aider.

Le contrôle que continuent à exercer les administrations locales et régionales sur la vie économique peut aussi conduire à une dé-privatisation, comme l'atteste cet exemple relevé à Kalouga pour une usine de produits laitiers partiellement rachetée par des capitaux suisses : une politique de haut salaires et d'achat de nouveaux équipements modernes et coûteux a entraîné un endettement élevé auprès des banques, que l'entreprise a tenté de compenser par une forte hausse des prix qui a fait immédiatement chuter les ventes<sup>306</sup>. Le directeur de l'entreprise a dû demander une aide financière au maire A. Minakov, qui n'a accepté qu'à condition d'hypothéquer l'usine : si l'argent n'est pas remboursé, l'entreprise redeviendra propriété municipale.

---

<sup>304</sup> *ibid.*

<sup>305</sup> Séance de travail avec les membres de l'administration et du soviet mené dans le cadre de la recherche franco-russe sous la direction de L. Gordon et M. Wiewiorka, Taganrog 15 mai 1993.

<sup>306</sup> L'entreprise n'a pas de clientèle captive puisque les ex-kolkhoziens viennent vendre bien moins cher leur production en ville dans des camions citernes.

A partir de 1995, la seconde étape des privatisations et la constitution des groupes financiers-industriels a introduit un élément nouveau dans la manière dont les acteurs locaux peuvent mener les réformes économiques, dans la mesure où les régions peuvent de moins en moins échapper à la concentration par fusion des capitaux industriels et bancaires (cf. *supra* le début de ce chapitre) et au « grand jeu » de la redistribution de la propriété et de la répartition des ressources qui s'opèrent dans l'ensemble de la Russie. La privatisation endogène, caractéristique de la première phase et maîtrisable par les élites administratives locales n'est plus de mise, surtout lorsque, comme à Omsk, des secteurs stratégiques comme le pétrole sont en jeu. Malgré la prudence initiale du gouverneur par rapport à ces manœuvres perçues comme extérieures et néfastes, la région d'Omsk va se trouver prise dans ce jeu complexe des réseaux économiques et amenée, au travers de la constitution d'une compagnie pétrolière, *Sibneft*, à redéfinir les relations entre élites administratives, politiques et économiques. Nous traiterons en détail de ce cas dans la section suivante.

A Omsk, la tentative de mettre en place des politiques économiques régionales et de consolider une alliance avec les acteurs économiques les plus importants ont constitué les deux priorités de l'administration régionale depuis 1996. A la différence d'autres régions, dans lesquelles l'imbrication des sphères économiques et politiques et l'influence des intérêts moscovites se traduisent par des conflits exacerbés entre le gouverneur et le ou les dirigeants des entreprises les plus importantes<sup>307</sup>, à Omsk, le gouverneur a plutôt cherché à mettre en avant le souci du développement autonome de la région et la nécessité de se protéger d'intrusions extérieures<sup>308</sup>.

A partir de 1997, il est relayé dans cette logique par la figure montante de la région, le vice-gouverneur. Andreï Golouchko, jeune entrepreneur influent, élu député régional en novembre 1994 à 30 ans à peine<sup>309</sup>. Ayant pris de plus en plus de poids dans l'assemblée législative tout en cessant peu à peu d'être en confrontation avec l'administration régionale, il devient en 1997 vice-gouverneur, en charge de la politique

---

<sup>307</sup> Ce fut le cas dans la région de Krasnoyarsk avec les géants Norilsk Nickel et KrAZ, plus récemment avec la recherche par le gouverneur Aleksandr Lebed du contrôle sur l'approvisionnement énergétique de la région.

<sup>308</sup> Voir *infra* dans ce chapitre la question des enjeux pétrolier dans la région.

<sup>309</sup> La firme Aktsia est emblématique de la première période de privatisation et du mandat municipal de Iouri Choïkhets. Voir *infra* chap. IV pour les débuts de la carrière politique d'A. Golouchko, qui était en 1994 en conflit ouvert avec le gouverneur.



économique et financière et à partir de ce moment est de plus en plus souvent présenté comme le dauphin du gouverneur<sup>310</sup>. Exposé en première ligne à de multiples oppositions, en particulier de tous les acteurs qui peuvent redouter une déstabilisation de leurs positions ou de leurs rentes par des décisions trop tranchées le vice-gouverneur a été victime d'une tentative d'assassinat le 23 mars 1999 Il était depuis quelques mois président d'une commission spéciale pour le renforcement de la discipline budgétaire et fiscale qui venait d'ordonner la saisie des biens d'une brasserie et le contrôle financier d'une fabrique de vodka

Les observations qui précèdent ont permis de mettre en évidence le rôle actif des administrations dans le processus de réformes économiques, qu'elles en soient directement les actrices ou qu'elles tentent de réguler, organiser ou contrôler le processus. Mais il ne s'agit là que de l'un des aspects de ces nouvelles modalités de l'exercice du pouvoir local. Celui-ci se décline également dans un ensemble de politiques et d'actions qui visent à tenter de réformer et moderniser la gestion municipale et dont nous allons examiner quelques aspects, en poursuivant notre interrogation sur l'émergence d'une éventuelle gouvernance locale.

## **II.2. L'action modernisatrice municipale**

---

L'importance pour la mise en œuvre locale des réformes économiques d'un exécutif fort et disposant d'une autorité légitime conduit les responsables à envisager la construction de véritables municipalités, dont le maire soit élu au suffrage universel direct et non comme auparavant ou comme dans le cas français, élu par les conseillers municipaux. Autant l'institution des soviets a perdu considérablement de sa légitimité, autant le principe électif pour le responsable de l'exécutif revêt une grande importance dans la Russie des années 1990. La population attend de pouvoir élire des responsables qui auront autorité et légitimité pour se voir transférer un certain nombre de prérogatives auparavant dévolues soit aux entreprises, soit aux échelons supérieurs du pouvoir, et

---

<sup>310</sup> Cette tendance s'observe dans plusieurs autres régions cf. par exemple « Mozgi na periferii : nuzhny li regionam Livshitsy ? (les cerveaux à la périphérie : les régions ont-elles besoin de Livshits) ». *Nezavissimaya Gazeta-Politekonomiya*, n°5, March 1999, p.5. Livshits est alors un conseiller économique brillant et influent de B. Eltsine.

procéder aux réformes nécessaires de la gestion municipale. L'opposition entre pouvoir exécutif et pouvoir représentatif en 1992 et 1993, puis la dissolution des soviets et la longue préparation de la loi sur l'auto-administration locale (1995 cf. *infra*), vont considérablement rallonger le processus de constitution de municipalités.

### **II.2.1. « Faire tourner la boutique » ?**

De manière générale en Russie, on observe, à la moitié des années 1990 la recherche d'une gestion professionnelle de la ville ou de la région, qui s'accompagne d'un double mouvement vis-à-vis des acteurs économiques : organiser leur relation aux administrations, via la fiscalité, la participation au budget, une nouvelle répartition de la « sphère sociale » (*sotsialnaïa sfera*)<sup>311</sup> ; se tenir plus à distance d'un rôle économique direct<sup>312</sup>, comme on avait pu le voir au début des privatisations. On va alors préférer mettre en place des structures, garantir des services aux habitants plutôt que d'accélérer le processus de privatisation par exemple. A Kalouga et à Omsk, c'est un changement d'équipe municipale assez radical qui ponctue ce changement de cap.

A Dolgoproudny, la nouvelle administration devient le lieu où toutes les demandes arrivent, lorsque les entreprises n'assurent plus leur rôle de distribution et de financement traditionnel. Le problème principal au début des années 1990 est celui du transfert de l'entreprise à la municipalité de nombreux équipements et infrastructures qui dépendaient principalement de l'entreprise. En 1992, celui-ci affiche un volontarisme et un optimisme très caractéristiques des nouvelles élites du camp réformateur : « on ne veut pas faire de la « cosmétique » comme pendant les dix dernières années mais rénover entièrement »<sup>313</sup>. Pour le responsable de l'administration et son adjointe, l'année 1992 a été très fructueuse, l'administration a consacré l'essentiel des dépenses budgétaires à la restauration de la *sphère sociale* et a emprunté trois milliards de roubles à la banque pour la reconstruction des infrastructures, dont l'état

---

<sup>311</sup> Les équipements sociaux, sanitaires et culturels gérés par les entreprises pendant la période soviétique.

<sup>312</sup> A titre d'exemple pour nos trois terrains : la création par la mairie d'une banque municipale à Dolgoproudny, l'auto-privatisation de certains services municipaux à Kalouga ou l'émission par le maire d'obligations à Omsk.

<sup>313</sup> Entretien avec Valery Alexeevitch Diatchenko le 12 juillet 1994, Dolgoproudny.

très dégradé s'explique selon le maire par l'absence à Dolgoproudny de comité local du Parti, l'instance qui assurait *de facto* la charge des infrastructures urbaines<sup>314</sup>.

Ces discours laissent poindre une forte dimension idéologique dans l'attitude de l'administration. La question est de savoir s'il s'agit d'un discours de façade qui utilise la ressource idéologique la plus « cotée » de la période, à savoir la démocratie, pour faire passer les réformes économiques et masquer en quelque sorte toutes les pratiques illicites, aux frontières de la légalité qu'occasionne ce gigantesque et inédit transfert massif de propriété dans la Russie du début des années 1990.

Un an et demi plus tard, à l'été 1994, le responsable devenu entre temps maire de Dolgoproudny ne cache cependant pas les difficultés économiques, liées notamment à la faiblesse des rentrées budgétaires en provenance des entreprises<sup>315</sup>. La municipalité ne parvient pas à injecter dans le développement de la ville des ressources significatives et son rôle économique s'en trouve limité : elle ne peut pas obtenir de prêts bancaires, pour des augmentations de salaire décidées au niveau central, alors que l'oblast a beaucoup plus de possibilités d'action économique directe, par exemple dans les projets de reconversion du complexe militaire<sup>316</sup>. L'administration locale doit donc compter sur des ressources propres, l'immobilier par exemple : le maire aimerait démarrer un programme de construction de logements, mais en l'absence d'encadrement législatif qui faciliterait cet investissement municipal (crédits, avances...), la ville a été contrainte pour obtenir des liquidités de louer des terrains libres à des entreprises privées qui ont construit un hôtel dont elles perçoivent les bénéfices. La municipalité tente d'aider les entreprises locales, en leur consentant des remises d'impôts<sup>317</sup>, des crédits<sup>318</sup> ou en leur cherchant des clients, et a créé une banque municipale, filiale d'une banque commerciale : des crédits pourront être alloués à la municipalité pour augmenter les ressources budgétaires<sup>319</sup> grâce notamment à l'argent des entreprises locales qui y

---

<sup>314</sup> Entretien avec V. A. Diatchenko, responsable de l'administration locale de Dolgoproudny et T. L. Alabieva, son adjointe, 30 octobre 1992.

<sup>315</sup> Baisse de 30% en 1993. Les magasins, privatisés formellement à 100% mais fonctionnant selon les mêmes logiques qu'auparavant, sans efficacité et sans prendre en compte les mécanismes du marché.

<sup>316</sup> Entretien avec V. A. Diatchenko le 12 juillet 1994

<sup>317</sup> Les entreprises ne paient que l'impôt sur les bénéfices et pas l'impôt foncier.

<sup>318</sup> Une petite société à haute valeur ajoutée développant des logiciels a été aidée par un crédit municipal et a pu se développer sur place.

<sup>319</sup> La répartition des recettes fiscales prélevées dans la ville se fait à 46 % pour la ville, à 20 % à l'oblast, à 34 % pour le budget fédéral. Mais il s'agit essentiellement d'une redistribution d'en-haut : les impôts proviennent à 99% du fédéral qui redistribue verticalement via l'oblast : ces impôts sont essentiellement la

ouvriront leur compte. Le président de l'Union des entrepreneurs de la ville a un avis plus mitigé sur la question : à la base, l'idée de récolter sur place l'argent des entreprises est bonne, mais tout dépend de voir si elle va vraiment fonctionner ; pour le moment, c'est une filiale de la *Sberbank* (Caisse d'épargne) qui fonctionne avec l'argent des grosses entreprises et le budget municipal »<sup>320</sup>.

Les mêmes problèmes de ressources budgétaires se posent pour Kalouga : faible autonomie budgétaire de la ville<sup>321</sup>, impôt sur le revenu peu élevé, absence très critiquée d'impôt foncier. Les entreprises contournent par diverses procédures plus ou moins légales le paiement de l'impôt ou sont trop en difficulté pour en payer<sup>322</sup>, ce qui entraîne des impayés en chaîne : des clients vers les entreprises, des entreprises vers le budget municipal, du budget vers les services et équipement dont il a la charge. La municipalité en est réduite à un processus quotidien d'engrangement-redistribution des maigres recettes dont elle a la maîtrise (patentes, taxes sur les boissons et le commerce de luxe,...) et qu'elle met bout à bout pour payer les salaires des employés du secteur public dont elle a la charge (instituteurs et médecins par exemple)<sup>323</sup>. Pour survivre, acteurs économiques et administratifs jouent sur l'inflation en accumulant les retards de paiement qui leur permettent de générer un peu de trésorerie.

D'où l'enjeu de taille que constitue pour les administrations la possibilité de bénéficier de la recomposition et de la concentration du capital des entreprises régionales récemment privatisées, et de conserver voir augmenter pour la ville ou la région les recettes fiscales en provenance des entreprises : ainsi à Kalouga, le nouveau maire A. Minakov, est en conflit avec SDV, seule usine en Russie à produire de la chimie de synthèse pour la parfumerie. Privatisée en « type ouvert » -les salariés n'ont pas le

---

TVA et l'impôt sur le revenu, un impôt foncier (qui est reversé à l'oblast uniquement), et l'impôt sur les bénéfices pour les entreprises. Une vingtaine de petites taxes locales payées par les entreprises assurent le 1% restant, ce qui laisse bien peu de marge de manœuvre à la ville pour augmenter ses ressources directes. La répartition des budgets entre les villes et l'oblast a été modifiée et l'oblast a désormais en charge de grosses dépenses de fonctionnement : salaires des fonctionnaires, protection sociale, approvisionnement agricole de toute la région de Moscou. Entretien avec Boris Borissovitch Nadejdine, Dolgoproudny, le 7 octobre 1994.

<sup>320</sup> Entretien avec le directeur exécutif de l'Union des entrepreneurs, Dolgoproudny, 25 octobre 1994.

<sup>321</sup> La ville ne reçoit en retour que 10 à 15% des impôts qu'elle collecte sur son territoire, auxquels s'ajoutent 1,5% d'impôts locaux.

<sup>322</sup> 5 milliards d'impôts impayés en 1993.

<sup>323</sup> Entretien avec Igor Zaïtsev, responsable des organisations sociales et religieuses à l'administration de l'oblast, 11 octobre 1994.

paquet de contrôle de 51%-, elle a été rachetée par un gros combinat de Moscou, élément sur lequel se fonde le maire pour multiplier par deux sa contribution fiscale.

La crise de l'économie à cette période se traduit notamment par une démonétisation généralisée de l'économie : la majeure partie des salaires est versée « en nature », sous la forme de biens produits ou échangés (*barter*) par l'entreprise, non soumis à l'impôt. Par ailleurs, les entreprises sont incitées à conserver un fort pourcentage d'activités connexes, dont celles de la *sphère sociale*, qui constituent un moyen de « payer » salariés et fournisseurs. En retour, les administrations municipales consentent une remise d'impôt aux entreprises (un impôt foncier sur les bâtiments de la *sphère sociale* rendrait leur coût prohibitif).

### **II.2.2. La « *sphère sociale* » ou comment s'en débarrasser...**

Les réformes économiques et sociales du début des années 1990 se traduisent par une redéfinition fondamentale des relations entre les différentes composantes de la société. L'entreprise était au cœur du contrat social implicite État-citoyen qui caractérisait le système soviétique : « le citoyen *s'adapte*, c'est-à-dire qu'il renonce à ses droits individuels (civiques) et collectifs (d'association) et obtient en échange la sécurité de l'emploi et un niveau de vie en progression lente, mais assez régulière » (Rupnik, 1984, 60). Elle était aussi, pour le citoyen, le centre de la vie urbaine : non seulement parce que c'est autour d'elle que s'était construite les quartiers de la ville mais aussi en tant que pourvoyeuse de biens et services, qu'il s'agisse des jardins d'enfants, des établissements de soins, des maisons de la culture ou des centres de vacances (Shomina, 1992, Lefèvre, 1995, cf. aussi *infra* chapitre I).

La question semble être un enjeu central pour tous les acteurs locaux et les préoccuper beaucoup plus que la privatisation des entreprises. Quelle que soit la forme des privatisations ou l'identité des nouveaux propriétaires, la question se pose, y compris pour les entreprises non encore privatisées. L'entreprise a compris la logique de rentabilité et cherche ainsi à se décharger de ses activités non rentables sur les municipalités. Celles-ci, fragiles, cherchent elles-mêmes à se débarrasser de leurs logements ou de leurs commerces pour augmenter leurs ressources, ou à mener la bataille à Moscou et auprès de l'oblast pour obtenir une part plus importante du budget.

Les dirigeants politiques locaux semblent alors hésiter entre une volonté de voir les entreprises continuer à assumer leur rôle et la tentation d'une privatisation complète y compris des services. On voit là la difficulté pour ces nouvelles instances à devenir véritablement des municipalités, avec un certain nombre d'attributions d'ordre collectif, une politique urbaine, etc. De son côté, l'entreprise veut-elle vraiment rompre avec une logique paternaliste qui lui assurait puissance et contrôle sur la ville ?

Avec le nouveau partage des compétences et des fonctions, disparaissent des possibilités de recours aux entreprises pourvoyeuses de services pour les autorités locales, y compris de services de proximité pour les habitants. Le problème est particulièrement aigu pour le logement, dont les municipalités se voient chargées de la gestion, sans bien souvent recevoir les ressources financières correspondantes, malgré l'existence d'un fonds fédéral de compensation. Pour les services sociaux, culturels et de santé, tout doit à terme être pris en charge par le budget de la municipalité. D'une manière plus générale, c'est en réalité un transfert de la protection sociale de l'entreprise vers l'État qui s'opère, alors même que l'État entend mener des réformes libérales et que ses ressources budgétaires sont laminées par la crise des paiements et l'endettement généralisé. En somme, la puissance publique, déclinée à ses différents échelons territoriaux, récupère les fonctions de l'État providence qu'elle n'avait, paradoxalement, que très partiellement assumées dans un système pourtant réputé totalement étatisé. Mais l'État fédéral n'ayant pas les moyens de gérer l'ensemble des dépenses sociales<sup>324</sup>, il décide d'en déléguer une grosse partie aux administrations régionales et municipales.

Le transfert progressif vers les municipalités de la *sphère sociale*, ainsi qu'est nommée cette nébuleuse, très coûteuse -personnel, locaux et terrains, équipements, coûts de fonctionnement permanents - est mis à l'agenda des réformes dès le début des années 1990. Mais très rapidement, au delà des discours de bon sens sur la nécessité pour les entreprises devant s'adapter à un univers concurrentiel de se recentrer sur leur métier principal et d'externaliser les activités connexes<sup>325</sup>, plusieurs problèmes se posent : d'une part, les impôts que doivent payer les entreprises à la ville en contrepartie de ce

---

<sup>324</sup> Elles comptent pour 50% des dépenses de l'État au milieu des années 1990 contre un tiers à la fin de la période soviétique.

<sup>325</sup> Ainsi ce directeur d'une des plus grosses entreprises de machines agricoles de Russie, rencontré à Taganrog en mai 1993, parvenait difficilement à admettre qu'il allait devoir abandonner les champs qui produisaient la nourriture pour les porcs dont on faisait ensuite la viande qui servait à nourrir les employés de l'usine.

transfert de charges sont loin d'être recouverts ni de compenser le poids budgétaire de ces activités sociales ; d'autre part, d'un point de vue pratique et logistique -proximité géographique avec l'entreprise, insertion de l'entreprise dans un réseau d'approvisionnement que n'a pas la municipalité, ...-, le transfert n'est pas toujours simplement réalisable. C'est l'entreprise qui continue à savoir le mieux gérer ce qu'elle avait construit autour d'elle et en pleine période de « thérapie de choc », ce filet de protection sociale minimale est parfois la seule source de revenus indirects<sup>326</sup> pour des salariés qui ne sont pas payés pendant des mois. Ainsi, si les entreprises sont plutôt désireuses de transférer le coût de la sphère sociale à d'autres payeurs, elles ne sont pas forcément pressées d'en abandonner le contrôle et les avantages qu'elles continuent d'en retirer, pour payer moins d'impôts ou pour retenir des salariés.

A Dolgoproudny, l'administration et les membres réformateurs du soviet souhaitent que le transfert se fasse, en douceur et avec la coopération des entreprises mais il se sont heurtés à la résistance des directeurs soutenus par le soviet : « Les directeurs ont refusé de coopérer et préféré tout conserver pour 'tenir' leurs salariés, continuer de recevoir pour cela des subventions et ne pas payer d'impôts locaux en échange du « service » qu'ils continuent d'offrir. La majorité des députés du soviet a soutenu les directeurs.<sup>327</sup> ». Le responsable des petites entreprises est en faveur d'une double prise en charge par la municipalité et par les entreprises, tout en soulignant que c'est l'affaire des grosses structures : « Nos membres n'ont malheureusement pas d'argent pour la sphère sociale »<sup>328</sup>.

A Taganrog<sup>329</sup>, le chef de l'administration plaide en faveur de la différenciation « il faut une "révolution formelle" pour sortir de la situation où la municipalité demande l'aumône aux entreprises. Que la ville ne soit pas prête n'est pas le problème, c'est aux entreprises de les financer (via les impôts), elles nous donneraient avec plaisir des jardins d'enfants ». Il souligne le contraste avec les pays occidentaux où dans une logique inverse, les villes attirent les entreprises en baissant les impôts et charges et en

---

<sup>326</sup> Ou plus exactement des avantages en nature pour des biens et services de première nécessité : produits alimentaires, soins, garde des enfants... mais aussi logements, qui évitent aux employés de s'adresser aux structures commerciales.

<sup>327</sup> Entretien avec V. A. Novikov, Dolgoproudny, 8 octobre 1994

<sup>328</sup> Entretien avec le directeur exécutif de l'Union des entrepreneurs, Dolgoproudny, 25 octobre 1994.

<sup>329</sup> Séance de travail avec les membres de l'administration et du soviet menée dans le cadre de la recherche franco-russe, Taganrog 15 mai 1993.

offrant des services sociaux et culturels. Ce passage de la logique intégratrice soviétique -qui permettait en contrôlant l'ensemble de contourner les pénuries et dysfonctionnements du système et de conserver sur place une main d'œuvre volatile - à la logique d'externalisation caractéristique du marché et de la recherche de rentabilité est bien exprimé par le directeur de l'immense usine de machines agricoles *Rosselmach*<sup>330</sup>. Il a pris conscience de l'hypertrophie des activités connexes par rapport à son activité principale lors d'une visite aux États-Unis dans une entreprise similaire et exprime une certaine nostalgie pour cette période qu'il qualifie pourtant de « préhistoire » : « j'ai quand même eu des médailles pour tout ce que mon entreprise a construit pour la ville<sup>331</sup> ». La discussion qui suit tente de dégager les voies de construction de nouvelles relations entre la ville et l'entreprise, condition nécessaire à la modernisation. Mais l'administration, très radicale dans ces propos en faveur d'une stricte différenciation et soucieuse avant tout de dégager des recettes fiscales, semble peu prête à imaginer une transition progressive en partenariat avec les entreprises.

A Kalouga, on a le sentiment que l'administration tente de faire contre mauvaise fortune bon cœur : « la municipalité est obligée d'accepter les équipements et logements sociaux, elle reçoit une aide d'un fonds fédéral pour le logement, mais rien pour les jardins d'enfants ; de toutes façons, je suis pour que chacun s'occupe de ses affaires, les entreprises doivent en premier lieu de s'occuper de produire ». Mais en réalité en 1995, ce transfert est à peine commencé et les entreprises qui souhaitent conserver la sphère sociale obtiennent une réduction d'impôt, forfaitaire et révisée chaque trimestre « pour ne pas qu'ils se mettent à dépenser n'importe quoi et nous faire payer ensuite »<sup>332</sup>. Le maire élu en 1994, A Minakov est plus tranché sur le logement, refusant que la ville n'en prenne la charge sans contrepartie : « pour le logement, si on ne reçoit pas d'argent du fonds fédéral, on ne les prend pas à notre charge et les entreprises les gardent »<sup>333</sup>.

A Omsk, le nouveau maire V. Rochtchoupkine, au profil gestionnaire issu de l'administration régionale, développe un discours pragmatique et consensuel : « on essaie de s'entendre pour récupérer les infrastructures de manière civilisée (...) parfois

---

<sup>330</sup> *Ibid.* 14 mai 1993.

<sup>331</sup> Entre autres 14 crèches et plusieurs maisons de repos...

<sup>332</sup> Entretien avec Iouri Vassilievitch Fomine, responsable du comité de prévisions économiques de l'administration régionale de Kalouga, 22 février 1995.

<sup>333</sup> Entretien avec Anatoly Ivanovitch Minakov, 23 février 1995. En 1994, environ un tiers du parc de logements avait été transféré à la ville, la totalité devant être faite en 1998.



la ville les prend totalement en charge, parfois c'est un financement partiel de la municipalité »<sup>334</sup>. C'est sur ces questions que les conflits entre la ville et la région sont réapparus dès le printemps 1995 et se sont aggravés en 1996 (cf. *infra* section III-2 de ce chapitre). Selon V. A. Zoubakine, économiste local, le transfert ou non à la municipalité dépend des relations des directeurs avec l'administration, dans quel cercle de relation à quel niveau de lobby ils gravitent autour du maire. Il y a ceux qui y arrivent et ceux qui n'y arrivent pas. Ces derniers voient une partie des revenus de l'entreprise partir dans les dépenses de la sphère sociale et ont beaucoup plus de mal à s'en sortir<sup>335</sup>.

En 1998, ces questions sont toujours d'actualité et n'épargnent pas une grande compagnie pétrolière comme *Sibneft* (cf. *infra*) dont le directeur doit se justifier des conditions du transfert à la municipalité du parc de logements : « nous ne voulons léser aucun intérêt et les décisions ont été prises en commun entre l'usine et la municipalité. Nous payons déjà pour ce transfert (fourniture de chauffage au gaz et de combustible pour les transports) bien que nous ne l'ayons pas commencé » ; il renvoie aussi le problème à l'État : « La sphère sociale était une propriété fédérale, c'est le centre qui a décidé du transfert aux municipalités, il divise sa propriété comme il l'entend ce n'est pas la propriété de l'usine »<sup>336</sup>. Fin 1997, après une longue période de conflit, la mairie et *Sibneft* parviennent à un accord selon lequel l'entreprise transfère la charge de la gestion du parc de logements à la municipalité en échange d'une contribution de l'entreprise de 130 milliards de roubles au budget municipal<sup>337</sup>.

Pour la ville d'Omsk, la question du logement dépasse le seul problème du parc de l'entreprise *Sibneft* et semble constituer à la fin des années 1990 un handicap considérable pour les finances municipales. Les autorités locales tentent de trouver un argument juridique en jouant sur la détermination antérieure de la propriété : pendant la période soviétique, un parc de logements affecté à une entreprise appartenait-il à l'État ou à l'entreprise ? La municipalité considère que c'est l'État le propriétaire et que c'est donc à lui d'assumer la responsabilité du parc de logements non encore transféré à la

---

<sup>334</sup> Entretien le 27 mars 1995.

<sup>335</sup> Entretien avec V. A. Zoubakine, économiste et directeur de 3 fonds d'investissement dans la région, le 28 mars 1995.

<sup>336</sup> « Nam ne nužny advokaty (Nous n'avons pas besoin d'avocats) », interview du directeur de *Sibneft* Konstantin Potapov, *Vremâ*(Omsk), 4-10 mars 1998, p.13.

<sup>337</sup> *Zerkalo* 48, 1998.

municipalité, soit la moitié, un taux très supérieur à la moyenne en Russie à la fin des années 1990. Au passage, la municipalité souligne qu'elle a déjà pris en charge tout ce qu'elle pouvait conformément aux sommes allouées mais que puisque les entreprises sont au bord de l'asphyxie et dans l'obligation de transférer les logements et les équipements sociaux, la municipalité est bien obligée d'accepter d'en récupérer la gestion et l'entretien « pour sauver les habitants d'Omsk »<sup>338</sup>.

Autre sujet de préoccupation, qui deviendra central pour les municipalités et pour leurs administrés à partir de la fin des années 1990, les différents services et équipements communaux et leur financement, comme l'illustre l'exemple de Kalouga :

« C'est un boulet pour les nouvelles municipalités, sur qui tout repose alors qu'elles n'en n'ont pas les moyens, notamment pour le chauffage, puisque les prix sont très largement subventionnés. Un décret présidentiel prévoit le passage progressif au coût réel pour l'utilisateur mais pour le moment, personne ne paye car personne n'a les moyens. Par exemple à Kalouga, les usagers paient 25%, à Obninsk<sup>339</sup> 40% : quand les habitants l'ont appris ils ont organisé des manifestations et une grève du paiement des charges »<sup>340</sup>.

« Les mentalités évoluent, mais comment parler de payer 100% des services si les salaires ne sont pas payés depuis 6 ou 8 mois ? Tous les fournisseurs de la ville sont créanciers pour des milliards, car l'argent du budget n'étant pas rentré, la municipalité ne peut payer sa part de 80%. Elle doit actuellement 100 milliards de roubles à *Kalouga Elektroset* l'entreprise fournissant l'électricité). Avant les entreprises chauffaient les logements leur appartenant avec l'excès de leur propre chauffage. Aujourd'hui, on voit par exemple un conflit entre les entreprises et la municipalité à propos des réseaux de chauffage que la ville a récupérés, mais sans argent pour les faire réparer, ce qui devait être à la charge des entreprises »<sup>341</sup>.

Les responsables de l'équipe d'A. Minakov dénoncent l'expérience malheureuse de son prédécesseur à la mairie de Kalouga en matière de voirie : dans le prolongement des départements municipaux créés par V Tchernikov avec un budget autonome, la voirie s'était externalisée avec une entreprise para-municipale de 25 véhicules, devenue entreprise privée qui s'est mise à facturer ses prestations en dollars. La municipalité a

---

<sup>338</sup> *Kommerčeskie Vesti*, 25 janvier 1998

<sup>339</sup> Autre ville importante de l'oblast, limitrophe de l'oblast de Moscou et abritant une grosse cité scientifique.

<sup>340</sup> Entretien avec O. Bykhovski le 8 avril 1997. Élément phare de la politique du vice premier-ministre B. Nemtsov, la réforme des services communaux est annoncée début 1997 comme un processus de longue haleine puisque c'est la date de 2004 qui est annoncées pour le passage au 100% du tarif financé par l'utilisateur (particulier ou entreprises).

<sup>341</sup> Entretien avec Vladimir Alexandrovitch Magala, adjoint du maire de Kalouga, responsable des services techniques, 9 avril 1997.

donc mis fin à cette expérience et créé depuis 1994 deux entreprises municipales avec une comptabilité autonome et un statut juridique propre, mais financées sur le budget des districts urbains (*raïony*). Les transports urbains sont également gérés par une entreprise municipale mais très largement subventionnée par la municipalité : Pour les transports, subventionnés à 90% par la mairie en 1997, « tout le monde doit à tout le monde ». Les autres services sont de simples départements de la mairie<sup>342</sup>.

### **II.3. Les « réformateurs » au pouvoir : deux expériences différentes**

Nous allons voir un peu plus en détail dans les pages qui suivent comment deux expériences de gestion municipale, à Kalouga et à Omsk, se sont conclues toutes deux par un échec, pour des raisons voisines et alors que les deux expériences partaient de prémices différentes. A Kalouga la volonté réformatrice d'un maire jeune, développant une vision politique assez claire de ce que devrait être une administration municipale modernisée dans une démocratie, s'est heurtée au poids des anciennes structures et notamment aux réseaux formés par les directeurs d'entreprise et les anciens gestionnaires de la ville, qui reviennent au pouvoir directement quelques années plus tard via la personne du nouveau maire. A Omsk, on parle en 1994 d'échec de « l'expérience Choïkhets », une modernisation économique volontariste très tournée vers l'étranger mais sans base politique, sauf au départ le soutien d'un certain nombre d'entreprises qui ne souhaitent pas faire allégeance à l'administration régionale. L'échec et le départ de Iouri Choïkhets se sont traduits par une reprise en main et une concentration des pouvoirs au profit de la région, d'autant plus exclusive qu'elle n'était plus contrebalancée par un pouvoir représentatif moribond.

#### **II.3.1. Kalouga : une réforme de la gestion municipale qui tourne court**

En 1991, le nouveau responsable de l'administration locale, Vitaly Tchernikov, jeune architecte formé au développement urbain, semble avoir d'autant plus de chances de son côté que contrairement à Iouri Choïkhets à Omsk, il pense avoir passé un compromis avec les anciennes élites gestionnaires, en nommant par exemple à un poste important

---

<sup>342</sup> *Ibid.*

l'ancien adjoint au secrétaire du Parti sur la ville, et affirme l'importance de faire appel à ces anciens dirigeants possédant une compétence professionnelle, pourvu qu'ils renoncent à la politique. Lui-même issu des mouvements démocratiques de la perestroïka, il pose sur cette période un regard mitigé et a fait le choix d'un engagement politique mais aussi professionnel dans la gestion municipale, avec l'espoir par ce biais de construire une vraie légitimité au pouvoir local avec une vision propre de l'auto-administration locale. On est donc ici dans le cas de figure d'une reconversion "revendiquée" dans la cadre d'une logique de professionnalisation.

Un des principaux chantiers de V. Tchernikov à son arrivée à la tête de l'administration régionale a été de mettre en place une nouvelle organisation des services municipaux, qui le conduit notamment à remercier un certain nombre de spécialistes gestionnaires de l'ancienne équipe. Les services sont désormais répartis dans différents lieux de la ville et réorganisés selon une nouvelle logique fonctionnelle : les nombreux postes d'adjoints de l'administration soviétique disparaissent et sont remplacés par des directions opérationnelles qui gèrent les différents départements municipaux, avec une personnalité juridique et des budgets autonomes dont les postes sont détaillés en fonction des tâches à accomplir par chaque département.

Tentant d'allier réformes libérales et souci du bien public, le nouveau maire s'engage dans une organisation de l'activité commerciale dans la ville de Kalouga : pour éviter que tous les magasins ne vendent tous les mêmes produits les plus rentables (alcools, vêtements, hi-fi...), il oblige les commerces nouvellement privatisés, via la délivrance de licences, à conserver pour 70% de leurs revenus leur ancienne activité<sup>343</sup>. Il tente aussi de combiner réformes municipales et reconversion du secteur militaire avec le projet de mini-centrales électriques, permettant de produire et fournir à la région une électricité à coût bien moindre que celui du monopole d'État<sup>344</sup>, tout en favorisant la reconversion de l'usine de turbines militaires, qui réussissait en 1994 à vendre ces mini-centrales à de nombreuses petites villes à travers la Russie.

---

<sup>343</sup> Une boulangerie devrait faire 70% de son chiffre d'affaires en vendant du pain, une pharmacie des médicaments Adopté à la fin 1991, le décret municipal a mal résisté à la libération généralisée des prix de janvier 1992. En mai, un décret présidentiel autorise les administrations locales à exercer un certain contrôle sur les activités commerciales relevant de leur juridiction.

<sup>344</sup> la ville ayant la maîtrise du projet, elle peut consentir des subventions aux catégories vulnérables comme les retraités. Sa participation financière de la municipalité a consisté à remettre la dette de l'entreprise de turbines à son égard (2 milliards d'impayés).

V. Tchernikov, en parlant de son expérience, insiste sur l'importance d'une action municipale modernisatrice, qui se différencie des querelles politiciennes mais considère comme normal le conflit politique. « [Avec l'oblast,] il y avait des conflits sur le budget pas exemple, mais il s'agissait des discussions argumentées, pas des conflits de personne. (...) Je peux ne pas aimer certains responsables politiques mais je vais quand même leur parler. Par contre, j'avais demandé aux fonctionnaires de mon administration de ne pas s'occuper de politique sur le lieu de travail. En dehors, tant qu'ils veulent. Je considère l'activité politique comme importante mais sa place est dans les organes élus, pas dans l'administration »<sup>345</sup>.

En 1994, alors qu'il a du laisser la place à A. Minakov, ancien responsable d'une grosse entreprise de bâtiment, qui incarne les réseaux et le mode d'exercice du pouvoir de la période soviétique, les observateurs locaux analysent son échec sous plusieurs aspects. Il en ressort que le principal obstacle à son action a été le manque d'anticipation de la rupture intervenue en 1991 en termes de centralité des questions économiques sur les questions d'organisation du pouvoir et de démocratie locale : « Son modèle du pouvoir local fonctionnait avant 1990, il l'a d'une certaine manière appliqué avec des idées et un contenu novateur mais à partir du moment où il y a responsabilité devant les électeurs, le modèle ne fonctionne plus. De plus il a sous-estimé la part des réseaux constitués entre gestionnaires et responsables économiques, il n'avait de relations étroites ni avec le monde économique local ni avec Moscou »<sup>346</sup>.

Pour l'ancien adjoint de V. Tchernikov, « il a compris trop tard qu'il fallait s'appuyer sur les directeurs d'usine. C'est pour cela qu'il m'a embauché, pour essayer d'établir le contact, mais c'était trop tard. Dans l'ancien système, le conseil des directeurs avait une grande influence, les directeurs étaient en même temps députés, membres de la direction locale du parti et des syndicats. Ils continuent à être très influents, même si ce n'est pas directement. Par exemple, bien que maire, Minakov est toujours membre du conseil des directeurs, il prend conseil auprès d'eux et ne prendrait pas une décision contre leur opinion »<sup>347</sup>.

---

<sup>345</sup> Entretien avec Vitaly Tchernikov, 27 octobre 1994.

<sup>346</sup> Entretien avec l'ancien adjoint de Tchernikov, Alexandre Serguievitch Popov, adjoint au maire, 22 février 1995

<sup>347</sup> *Ibid.*

« Les démocrates ont été de mauvais organisateurs, des gens très bien mais pas compétents : qu'est-ce qu'un dirigeant local sans des relations avec les entreprises ? Tchernikov n'avait pas ces relations, il n'y a pas prêté attention, c'est pour cela qu'il a échoué », analyse un observateur<sup>348</sup>, tandis que d'autres mettent l'accent sur le mode de gouvernement très différent des deux hommes :

« C'est surtout une question de personne. L'ancien maire travaillait pour le futur, l'actuel pour aujourd'hui ; il a donc plus de soutien, particulièrement parmi les retraités, ou parmi des catégories comme les instituteurs ou les médecins dont Minakov paie les salaires en retard sur le budget municipal, alors que Tchernikov refusait »<sup>349</sup>.

« (...) 39% des électeurs sont des retraités, une catégorie à laquelle il n'a pas été très attentif. Même ses sympathisants ne sont pas allés voter, il n'a pas su soigner son électorat alors qu'au départ, il bénéficiait d'un large soutien »<sup>350</sup>.

Cette analyse est significative tant de ce « moment fragile » de la démocratie locale que nous avons évoqué précédemment que du déplacement des enjeux les plus significatifs.

A. Minakov, élu maire de Kalouga en mars 1994, face au maire sortant V. Tchernikov ne s'était en rien éloigné des affaires publiques en 1991 puisqu'il était président du soviet. Après vingt-cinq ans de carrière dans le bâtiment, dont sept comme directeur général d'un combinat de sept entreprises, il incarne la figure du *khoziaïstvennik*, celui qui sait comment s'y prendre tant avec les problèmes du quotidien qu'avec les besoins la population. Il s'attache à un discours de retour à la stabilité économique et d'attention portée aux catégories les plus vulnérables de la population<sup>351</sup>, en éludant très rapidement la période qui a précédé et les réformes de l'administration.

Un reportage hagiographique sur le nouveau maire permet de mieux saisir ce retour des anciens gestionnaires, en montrant la logique des anciens réseaux mais aussi l'adaptation au nouveau contexte et la tentative de faire consensus : l'article au titre évocateur<sup>352</sup> est un hymne aux *khoziaïstvenniki*, à ces gestionnaires compétents qui ont somme toute repris leur place après une parenthèse démocrate très idéologique et ne

---

<sup>348</sup> Entretien avec André Zaitsev, Institut de sociologie de Kalouga 28 octobre 1994

<sup>349</sup> Entretien avec Alexandre Serguievitch Popov, adjoint au maire, 22 février 1995

<sup>350</sup> Entretien avec André Zaitsev, 28 octobre 1994

<sup>351</sup> La politique sociale (aide financière, directe, subvention aux transports, logement,... essentiellement pour les invalides, vétérans, retraités) occupe 30% du budget municipal.

<sup>352</sup> A. Puškar', « Svoj sredi svoih [Un homme du cru parmi les siens] », *Rossijskaâ Federaciâ*, n°9, 1996, pp.16-18.

tenant compte ni des réalités de la gestion ni des besoins des habitants. « La démocratie leur importait plus que la gestion de la ville : il importe peu au contribuable qu'on soit démocrate ou monarchiste, pourvu que les fonctionnaires remplissent leurs obligations ».

Le nouveau maire est présenté comme un homme modéré et raisonnable - « indifférent aux passions politiques locales » - qui a rétabli la bonne marche des services municipaux et permis à la ville de retrouver ses habitudes : « D'abord, il faut que la ville marche, que les enfants soient dans les écoles, qu'il y ait du chauffage, des trolleys, des médicaments dans les pharmacies etc. (...) L'argent doit servir à la fois au fonctionnement de ce qui existe et au développement de la ville : construction de nouveaux logements, environnement, construction de nouvelles canalisations, restauration du centre-ville, soutien aux équipements culturels »<sup>353</sup>. Il importe toutefois au nouveau maire de donner l'image de réformateur, d'indiquer qu'il n'y a pas de retour en arrière sur le fond, mais un autre style de gestion qui grâce aux bonnes relations rétablies avec les entreprises permet à la ville d'être gagnante et de trouver des arrangements et des compromis, quitte à laisser entrevoir une vision tactique, voire cynique : « ils m'aident et je les aide, il faut sauver tout le monde en même temps. *'Prenez patience, les gars'*, dis-je à tous en souriant comme un Chinois »<sup>354</sup>. Il revendique son profil de *khoziaïstvennik* : « je ne suis maire que depuis onze mois, je suis un patron de l'industrie je continue à avoir des liens, je discute avec les autres directeurs il me suffit de leur téléphoner, on est d'accord sur la politique à mener. Ce n'est pas parce que ce sont des sociétés anonymes que cela change quoi que ce soit ». Pour d'autres observateurs, le pouvoir réel des administrations est très limité par rapport à celui des directeurs de grandes entreprises - et de *kolkhozes* pour les nombreuses zones rurales de la région - et l'administration régionale par exemple est constamment dans l'obligation de demander de l'argent aux entreprises pour financer tel ou tel projet, notamment via les banques régionales qui ont été créées depuis 1992<sup>355</sup>.

A l'inverse, le mandat de V. Tchernikov est décrit comme le projet d'une « bande de jeunes » qui a décidé de s'essayer à la gestion municipale aux frais de la ville, avec des

---

<sup>353</sup> Entretien avec Analoly Ivanovitch Minakov - 23 février 95

<sup>354</sup> A. Puškar', « Svoj sredi svoyh », art. cit.

<sup>355</sup> Entretien avec O. Bykhovskij, fonctionnaire d'administration régionale et responsable de l'union pour l'auto-administration locale, 11 octobre 1994.

projets expérimentaux incompréhensibles pour la population alors que les conduites de chauffage n'étaient plus réparées, et un exercice du pouvoir technocratique et éloigné du citoyen : on oppose ainsi V. Tchernikov, qui aurait reçu les habitants avec rendez-vous enregistrés à l'avance sur ordinateur et A. Minakov qui déclare se lever à 6 heures du matin et recevoir de 7h à 8h30 sans rendez-vous tous ceux qui le veulent : « j'ai besoin de savoir, de sentir de quoi vivent les gens »<sup>356</sup>. L'antipathie et le peu de considération reposent en partie - et sur ce point la situation à Kalouga rejoint Omsk - sur la jeunesse du précédent maire : « un gamin qui manquait d'expérience et n'était pas fait pour gouverner »<sup>357</sup>. Sont particulièrement attaquées le nombre pléthorique de fonctionnaires municipaux, réduit de moitié dès l'élection de Minakov, et leurs dépenses personnelles<sup>358</sup>.

On est ici face à un conflit sur plusieurs fronts, générationnel, idéologique et professionnel : il touche à la notion de professionnalisme puisque c'est justement sur des compétences professionnelles et techniques que V. Tchernikov avait tenu à s'entourer pendant son mandat. « Après mon départ, Minakov a renvoyé la moitié des fonctionnaires municipaux. Alors qu'il y avait 30% de 'spécialistes'<sup>359</sup> et que l'on avait commencé à mettre les choses en place des programmes de retraitement des déchets, des programmes de construction de logements, etc. ». Ce conflit rejoint et recoupe le conflit de générations entre jeunes diplômés et gestionnaires aguerris montés progressivement dans le système.

Si son discours sur le pouvoir représentatif local tend presque à en nier l'existence (cf. *infra* chap. IV) le nouveau maire semble en revanche très attaché à son élection au suffrage universel et présente une vision de sa fonction aux accents fortement populistes : « il est absolument nécessaire que le maire soit élu par la population, la confiance du peuple est indispensable. Sur les questions importantes, je consulte la population par enquête. Et depuis onze mois, il n'y a eu aucune protestation... Les seuls qui ne soient pas contents, ce sont ceux de la précédente administration, que j'ai

---

<sup>356</sup> A. Puškar', « Svoj sredi svoyh [Un homme d'ici parmi les siens] », *Rossijskaâ Federaciâ*, n°9, 1996, pp.16-18.

<sup>357</sup> Entretien avec Anatoly Ivanovitch Minakov - 23 février 1995.

<sup>358</sup> V. Tchernikov parle de 620 personnes pendant sa mandature, chiffre ramené à 338 par A. Minakov. L'ancien maire nous affirme qu'il s'agit d'une mesure d'affichage démagogique et que le nouveau maire est déjà en train de réembaucher en secret.

<sup>359</sup> *Specialisty*. Il précise qu'il s'agit de personnes titulaires d'une thèse.



renvoyés quand je suis arrivé. Je suis un ‘producteur’, je n’ai pas besoin d’un appareil énorme je sais ce dont j’ai besoin, de spécialistes qui aiment la ville, responsables de leur travail. Si on ne connaît pas la ville<sup>360</sup>, comment savoir où construire de nouveaux quartiers, établir une politique de transports, une politique scolaire de santé ? »<sup>361</sup>.

Ces propos du maire de Kalouga peuvent permettre d’évoquer des questions plus générales qui se posent à propos du partage des responsabilités entre les acteurs sociaux et l’institution détentrice de l’autorité pour mener les réformes (Stark, Bruszt, 1998, 189). Certaines approches considèrent qu’on aboutit à un maximum d’efficacité et à un maximum de représentation de l’intérêt général si l’autorité réformatrice est peu tenue de rendre des comptes, la position d’autorité engendrant un comportement responsable. Dans le cas qui nous intéresse, on obtient plutôt un processus inverse : la capacité des cadres à mettre en œuvre des programmes de réformes est renforcée par la limitation d’une autorité trop exclusive, et par le contrôle d’acteurs sociaux organisés, par l’inclusion dans le réseau d’institutions politiques autonomes qui produisent une *accountability* horizontale, qui ne passe pas ou pas forcément par l’élection.

### **II.3.2. Omsk : de la frénésie réformatrice au retour du gestionnaire**

L’arrivée à la tête de la municipalité d’Omsk de Iouri Choïkhets (cf. *supra* les conditions de sa nomination) ouvre une période de changements chaotique et conflictuelle. Un député du soviet municipal de 1990 résume ainsi la situation à l’automne 1991 : « la plupart des anciens dirigeants attendaient en se lavant les mains de voir ce qui allait se passer et disaient du nouveau maire : ‘puisque’il est si jeune et si malin, on va bien voir de quoi il est capable’ » ; et à propos de la nouvelle équipe, « c’étaient tous des copains, ils rentraient en survêtement dans l’administration, s’installaient derrière des bureaux, ne savaient pas quels étaient leurs domaines de compétences ni même quels documents signer... On ne fait pas une élite avec d’anciens pilotes d’essai »<sup>362</sup>. Le maire n’est pas parvenu à conquérir de légitimité auprès des

---

<sup>360</sup> Allusion au fait que V. Tchernikov avait embauché des techniciens extérieurs à la ville.

<sup>361</sup> Entretien avec Analoly Ivanovitch Minakov - 23 février 1995.

<sup>362</sup> Entretien avec V. Korb, 30 mars 1995. Les habitants se souviennent avoir vu les premiers temps leur

dirigeants économiques en dehors d'un cercle proche, essentiellement des membres d'un petit milieu d'affaire local, ainsi que quelques jeunes entrepreneurs qui vont prendre du poids et compensent leur absence de réseau de relations antérieur par l'instauration d'un réseau clientéliste local qui profite de la position de force de la mairie dans la première période des privatisations municipales. A posteriori, il apparaît que la légitimité du maire reposait essentiellement sur le moment qui l'avait porté au pouvoir.

Les relations entre le responsable de l'administration municipale et L. Polejaev, à la tête de l'administration régionale, sont allées se dégradant tout au long de la période, d'une cohabitation obligée au départ à une franche hostilité à la fin du mandat. Les tensions qui se sont développées sont d'ailleurs plus une question de personnes et de style de gestion qu'un conflit proprement politique.

En 1993, une opposition de plus en plus forte se développe, marquée notamment par l'hostilité des syndicats et par des grèves. Surtout, le manque de soutien, voire l'hostilité des « directeurs » (*les promychlenniki*) devient de plus en plus visible et gênante, au fur et à mesure que le discours des privatisations ne suffisait plus à masquer la lenteur des changements réels et la réalité de pratiques peu légales. Peu à peu, les seuls éléments de légitimité dont avait bénéficié l'équipe municipale disparaissent. Les tensions latentes, jusque là en partie masquées par la prudence des dirigeants de l'oblast qui ne souhaitaient pas une guerre ouverte contre l'administration municipale et par le soutien aux partisans des réformes libérales d'une partie de la presse et de l'opinion apparaissent au grand jour. Au niveau de l'opinion, il s'agit aussi d'un changement de période, la fin d'un certain « romantisme des réformes ».

Y succède la multiplication des rumeurs de pratiques illégales au niveau de la municipalité, dans la gestion des privatisations comme dans des relations privilégiées avec un certain nombre de nouveaux entrepreneurs privés. La plus marquante est « l'affaire du sucre » : alors que la municipalité était confrontée à une pénurie d'approvisionnement, un entrepreneur privé aurait obtenu de la municipalité l'exclusivité d'un contrat de fourniture de sucre pour une valeur excédant largement les

---

maire inspecter en personne les magasins et les kiosques de la ville.

prix du marché, tandis que le maire et son équipe auraient reçu en échange véhicules de fonction et voyages à l'étranger<sup>363</sup>.

L'échec du maire aux élections législatives de décembre 1993 accélère le processus qui permet au gouverneur de convaincre B. Eltsine de lâcher Iouri Choïkhets et de le limoger début 1994. Son remplacement immédiat par l'un des adjoints du gouverneur, V. Rochtchoupkine, un homme de l'appareil mais qui a fait carrière dans la gestion municipale, marque un certain retour à la situation d'avant 1991. L'administration régionale a repris en main les affaires de la ville et apparaît comme ayant livré le combat contre la corruption tout en continuant d'affirmer son attachement aux réformes. Dès avril 1994, quelques semaines après l'arrivée du nouveau maire, les membres de la nouvelle équipe mettaient l'accent sur la nécessité de revenir aux questions de politique sociale, de protection des plus démunis et de mettre moins l'accent sur les investissements étrangers. Quelques mois plus tard, cette évolution était confirmée par un retour de la confiance accordée au responsable de la municipalité par les principaux dirigeants économiques de la ville, confiance indispensable à la gestion municipale. Un économiste responsable d'un fonds d'investissements, qui considère que V. Rochtchoupkine est l'homme de la situation pour la région, confirme : « Il sait éviter les conflits sociaux car il connaît le terrain. Les gens ne descendraient pas dans la rue contre l'inflation mais par contre ils le feront si le chauffage s'arrête de fonctionner »<sup>364</sup>. En d'autres termes, la population est prête à accepter que ses dirigeants locaux ne maîtrisent pas le cours des grandes évolutions économiques mais son seuil de tolérance s'abaisse considérablement dès lors qu'il s'agit du fonctionnement de la ville.

Même si le dénouement intervient de manière assez semblable, -rejet d'un responsable trop jeune par les responsables locaux et la population-, les raisons de l'échec de V. Tchernikov et de celui de I. Choïkhets ne sont pas tout à fait les mêmes. V. Tchernikov ne s'est pas placé sur le registre des privatisations à tout prix au nom d'un radicalisme réformateur. Il se place sur le terrain de l'administration municipale et de sa réforme ; quant aux privatisations proprement dites, il les a plutôt, comme son successeur A. Minakov, freinées : ce n'était pas l'enjeu principal pour lui, dans la mesure où il se

---

<sup>363</sup> Le maire s'est toujours défendu de ces accusations, justifiant le coût du contrat par l'urgence de la situation.

<sup>364</sup> Entretien avec V.A. Zoubakine, économiste et directeur de plusieurs fonds d'investissements, 28 mars 1995.

plaçait dans la perspective d'une forte différenciation des fonctions entre les acteurs économiques locaux et la municipalité et plaçait la priorité de son action dans la réforme de la gestion municipale.

L'exemple de la première municipalité post-soviétique à Omsk et à Kalouga nous semble caractéristique des conflits entre différentes générations au sein des groupes d'élites. Il s'est soldé pour ces deux régions par l'élimination des plus jeunes, d'où la difficulté à identifier un changement générationnel au sein des élites administratives et politiques locales et régionales, avec ce qu'il impliquerait de basculement des univers de sens et de changement des orientations culturelles. (Gelman & Steen, 2003 ; Duka, 2003, 151). Toutefois, on peut retrouver dans ces deux expériences un élément commun, en terme de génération politique et de conjoncture qui nous ramène à l'approche développée par exemple par V. Radaev qui choisit d'appliquer à la Russie le modèle de Pareto des « renards » et des « lions »: la phase révolutionnaire voit l'arrivée d'une nouvelle génération, remplacée ensuite par un retour partiel des anciens qui passent un compromis avec le nouveau système et apportent leur expérience des rouages (Gel'man & Tarusina, 2003, 196 ; Radaev, 1997).

Quel bilan provisoire et quelle conclusion tirer de ces expériences et de ces fonctionnements très concrets ? Pour certains analystes des rapports de pouvoir et du fonctionnement des administrations en Russie, les administrations, notamment au niveau local et régional, auraient en quelque sorte sauvé l'État. Alors qu'en 1989 et 1993, l'État est disqualifié et ne renvoie qu'à des associations négatives - arbitraire, corruption, inefficacité, rien n'est mis en œuvre par les élites pour tenter de le réformer et de le relégitimer en tant que « chose publique ». Dans cette période de tourmente, ce sont donc les administrations, régionales et municipales, qui auraient souvent constitué le dernier refuge pour des citoyens fortement insécurisés par les réformes économiques et leurs conséquences sociales. Ce sont aussi leurs leaders, maires et gouverneurs, qui sont souvent les seuls à recueillir des opinions favorables lors des enquêtes d'opinion qui sont unanimes à montrer la défiance du citoyen pour les institutions et pour la vie publique en général.

Cette approche met aussi en valeur la capacité des administrations à s'adapter, à développer une culture propre (Mendras, 2003). La question se pose de savoir si cette culture propre est une culture administrative au service de l'intérêt général ou si elle est

d'abord et avant tout, au delà des aspects de savoir faire technique -approvisionnement en chauffage pour l'hiver, circuit d'écoulement de la production agricole...- le fruit du fonctionnement soviétique des réseaux clientélistes, qui, tout en « sauvant les meubles », paralysent aussi le fonctionnement des affaires publiques. Les administrations exercent une forte domination sur le territoire, et dispensent un certain niveau de protection : individuel lorsqu'il s'agit de partager au mieux les bénéfices de la privatisation avec tel nouvel entrepreneur ou tout simplement pour résoudre un problème particulier avec un administré ; collectif lorsqu'il s'agit d'assurer à la population le chauffage pour l'hiver ou l'ouverture des polycliniques, mais toujours pour « les siens »<sup>365</sup>.

#### **II.4. Les gouverneurs : le retour du *Tsar i bog***

---

La place qu'occupent à partir du début des années 1990 les responsables d'administration régionale, devenus les gouverneurs en 1995-1996 dans la vie politique, économique et institutionnelle de la Russie est incontestable. La légitimité issue du suffrage universel s'est ajoutée aux éléments qui formaient celles des chefs d'administration pour faire des gouverneurs de véritables dirigeants régionaux et des figures politiques de premier plan dont l'importance a cru pendant toute la décennie 1990.

Tant le profil sociologique, la carrière que les élections et les fonctions remplies par les gouverneurs dans le jeu politique régional et national ont été amplement étudiées tout au long de la décennie 1990, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Russie (Belin, 1997 ; Gel'man, 1995, 1996, 1998 ; Golosof, 1997 ; Radvanyi, 1997 ; Raviot, 1997 ; Solnick, 1996 ; Šatilov & Nečaev, 1997). Nous nous appuyons dans les pages qui suivent sur cette figure centrale du pouvoir de la Russie post-soviétique essentiellement à partir de l'exemple de la région d'Omsk, pour montrer comment se construisent et se combinent

---

<sup>365</sup> *Svoi* en russe.

la légitimité politique et le pouvoir administratif et économique pour produire une longévité exceptionnelle.

#### **II.4.1. Des chefs d'administration aux gouverneurs**

Dès août 1991, au lendemain du coup d'État manqué<sup>366</sup>, le souci de structurer la verticale du pouvoir autour de la branche exécutive est fortement présent et le Président B. Eltsine, lui-même issu des élites régionales, tient à contrôler la nomination des responsables du nouveau pouvoir exécutif dans les oblasts. D'emblée, la controverse sur le mode de désignation de ces responsables régionaux s'installe et fait l'objet d'un conflit entre le nouveau président qui, méfiant vis-à-vis du poids des conservateurs dans les soviets de nombreuses régions, souhaite les nommer, et les députés du Soviet suprême qui souhaitent une élection. Si le président obtient formellement gain de cause auprès du Congrès des députés du peuple pour accepter une nomination temporaire compte tenu de la situation extraordinaire née d'août 1991, la contestation au sein du Soviet suprême se poursuit dans de nombreuses régions où les soviets souhaiteraient que l'ancien responsable du comité exécutif régional occupe la nouvelle fonction de responsable de l'administration, contraignant B. Eltsine à accepter un compromis sous la forme d'un accord du soviet régional aux nominations (Blakkisurd, 2003).

##### ***II.4.1.1. Gestionnaires...***

La plupart d'entre eux sont issus de l'appareil (structures du Parti, administration ou grands secteurs économiques) et leur capacité à arbitrer des conflits entre différents groupes, leur habileté à utiliser les réseaux de contacts locaux et interrégionaux tissés de longue date a souvent présidé à leur choix, bien que la loyauté vis à vis du nouveau pouvoir à Moscou ait constitué au départ une condition. Rapidement, dans un contexte où le retour aux appellations pré-soviétiques est de rigueur, les nouveaux responsables d'administration régionale sont désignés sous le nom de gouverneurs, une appellation en vigueur avant 1917.

---

<sup>366</sup> L'arrêté du Soviet suprême sur la nomination des responsables d'administration régionale est pris le 21 août et complété par un décret présidentiel le 22 (décret 75) cf. les références en fin de bibliographie.

Disposant de la confiance de Moscou et chargés avant tout de la mise en œuvre des réformes économiques et administratives, les responsables exécutifs régionaux vont peu à peu devenir les hommes forts de leurs régions, d'autant plus que la disparition du contre pouvoir des soviets leur laisse le champ libre après l'automne 1993. Avant tout gestionnaires et pragmatiques, ils tentent de mettre en place des politiques régionales et cherchent à maintenir avec Moscou des relations qui soient utiles à la région tout en revendiquant leur autonomie, le suffrage universel leur permettant aussi de résister le cas échéant à de trop fortes pressions venues du centre.

Comme à propos des administrations municipales, les modalités de l'exercice du pouvoir sur le terrain, et notamment une autonomisation croissante des politiques régionales, peuvent-elles conduire à parler d'une « gouvernance régionale », atypique en regard des formes généralement désignées par cette notion, et fortement marquée par l'imbrication entre sphère politique et économique. On observe sur la période analysée une évolution de cette imbrication dont les formes prennent un caractère plus durable. En ce cas, c'est en termes de mode de développement qu'il faut appréhender ces notions et plus seulement en tant que juxtaposition de logiques de l'ancien système et de nouvelles pratiques qui tentent de s'imposer.

#### ***II.4.1.2. ... et politiques***

C'est la Constitution de décembre 1993 qui, dans la ligne d'un renforcement de la branche exécutive et deux mois après la dissolution brutale des soviets, institue une nouvelle fonction exécutive, le gouverneur, qui doit -et ceci le rapproche des présidents être légitimé par le suffrage universel.

Élu au suffrage universel direct pour quatre ans, le gouverneur est aussi, avec le président de l'assemblée législative régionale, le représentant de sa région au Conseil de la Fédération, la Chambre haute du Parlement. Le processus électoral s'est étalé sur près de deux ans : quelques régions avaient eu le privilège de pouvoir organiser l'élection du gouverneur en même temps que les élections législatives de décembre 1995 ; les derniers ont été élus début 1997. La légitimité issue du suffrage universel s'est ajoutée aux éléments qui formaient celles des chefs d'administration pour faire des gouverneurs aujourd'hui de véritables dirigeants régionaux. Avant tout gestionnaires et pragmatiques, ils tentent de mettre en place des politiques régionales et cherchent à

maintenir avec Moscou des relations qui soient utiles à la région tout en revendiquant leur autonomie, le suffrage universel leur permettant aussi de résister le cas échéant à de trop fortes pressions venus du centre. Il en va ainsi du très controversé gouverneur du Territoire des Marches maritimes Evgueni Nazdratenko que le pouvoir central souhaiterait écarter. Peu de gouverneurs sont des « têtes politiques », à l'exception de quelques personnalités d'envergure nationale comme Alexandre Routskoï, l'ancien vice-président russe, ou le Général Alexandre Lebed, élu gouverneur de l'immense territoire de Krasnoïarsk en mai 1998. A l'exception d'une forte minorité de gouverneurs proches des communistes, les affiliations politiques sont faiblement présentes (les responsables de la République de Khakassie et de l'oblast de Mourmansk sont issus du parti du général Lebed, ceux de Magadan et de Pskov du LDPR de Vladimir Jirinovski), et toujours subordonnées aux qualités de gestionnaire et d'arbitre. Si leurs pouvoirs sont très étendus, les gouverneurs ne peuvent diriger seuls et nombreux sont ceux qui, pour gouverner, tentent en 1998-1999 de constituer un « parti du pouvoir », en s'alliant notamment aux principaux acteurs économiques de leur région. Cette alliance est nécessaire à la fois pour peser dans les enjeux nationaux et pour établir un rapport de force favorable dans les conflits de plus en plus nombreux qui opposent les régions aux grandes villes (Raviot, 1998, Blakkisurd, 2003).

Le principe de l'élection a sans nul doute, dans de nombreuses régions, dégagé les pouvoirs exécutifs régionaux d'une trop grande dépendance vis à vis de Moscou et contribué à la montée en puissance de ce que l'on a souvent appelé des fiefs régionaux, traversés par les pratiques clientélistes et les logiques de réseaux. D'ailleurs, c'est bien pour les battre en brèche que dès son arrivée au pouvoir, V. Poutine va mettre en place une série de réformes institutionnelles et de mécanismes dont l'aboutissement a été fin 2004 l'annulation de l'élection au suffrage universel des gouverneurs<sup>367</sup>.

Deux sociologues russes qui ont observé les responsables régionaux dans plusieurs régions font une synthèse qui nous semble assez juste, selon laquelle le modèle idéal du leader régional est celui qui parvient à combiner l'image de gestionnaire et celle de héros. Les deux images s'articulent au sens où le discours gestionnaire n'est pas un discours strictement économique - la problématique économique stricto sensu est au second plan - mais un discours idéalisé, dans lequel les problèmes économiques et

---

<sup>367</sup> Nous évoquerons en conclusion ces évolutions intervenues après la période retenue pour notre étude.



sociaux sont traités par la manière dont le gestionnaire arrive à ‘s’en sortir’, à venir à bout des éléments contraires, à la fois par son expérience et par les relations qu’il sait activer au bon moment, et qui construisent peu à peu un discours héroïque du défenseur de la région. Selon le type de région, l’image correspond plus au gestionnaire de type soviétique ou à celui qui a mené les réformes nécessaires, le « gestionnaire d’un nouveau type » (Šatilov & Nečaev, 1997).

#### **II.4.2. « En avant en freinant légèrement », longévité et loyauté à Omsk**

Le cas de la région d’Omsk que nous allons évoquer maintenant se rattache à première vue plutôt au premier type ; cependant, L. Polejaev et la politique qu’il mène ne ressemblent guère à celle de régions dites « rouges » comme Oulianovsk, et peuvent aussi s’apparenter au « gestionnaire d’un nouveau type ».

##### ***II.4.2.1. Un profil type de gestionnaire***

Né en 1940, Leonid Konstantinovitch Polejaev n’est apparu que tardivement sur le devant de la scène politique régionale, après une carrière professionnelle et politique au Kazakhstan voisin où l’avait conduit sa formation d’ingénieur agronome spécialiste de l’irrigation. Il fait partie des *Khoziaïstvenniki*, administrateurs et gestionnaires fabriqués en grand nombre par le système soviétique. De retour dans sa ville natale en 1987, il est nommé vice-président de l’*oblispolkom* (comité exécutif régional) en 1989 avant d’en devenir président en 1990, l’année des premières élections pluralistes des soviets locaux et régionaux. On a vu qu’il avait été nommé responsable de l’administration régionale par Boris Eltsine sur recommandation de son représentant dans la région, Alexandre Minjourenko, après de longues tractations auprès d’autres candidats potentiels, plus engagés parmi les démocrates et alors qu’Omsk reste l’une des dernières régions sans chef d’exécutif. Issu du Parti et des élites gestionnaires, natif d’Omsk mais sans passé politique marqué dans la région, hostile aux auteurs du coup d’État manqué d’août 1991, L. Polejaev a fait consensus auprès des dirigeants administratifs et économiques, et n’a pas rencontré d’hostilité chez les réformateurs. Il est de ce point de vue représentatif (29 ex responsables d’*obl* ou *krai-ispolkomy* nommés en 1991) de ce pacte assez rapidement conclu entre B. Eltsine et les nouveaux responsables régionaux, quelque soit leur position politique antérieure.

Arrivé tardivement au pouvoir dans la région, L. Polejaev n'avait pas d'équipe constituée de longue date dans l'appareil, ce qui constitue un avantage certain pour la liberté de choisir ses collaborateurs et pour une moindre soumission aux réseaux de clientèle et aux obligations qu'ils entraînent. Ce peut être aussi un handicap pour faire front commun face à un adversaire et obligé à construire dans une période d'instabilité des réseaux d'alliance plus fragiles.

L. Polejaev ne fait pas partie des gouverneurs les plus connus et son nom apparaît rarement dans la presse moscovite. Pourtant, alors que de nombreuses régions ont connu plusieurs chefs de l'exécutif depuis 1990, Omsk se distingue par une longévité politique impressionnante de ses dirigeants, puisque L. Polejaev, élu pour la première fois gouverneur au suffrage universel en décembre 1995, était de fait le patron de la région depuis 1990 et qu'il a été réélu en 1999 puis à nouveau en 2003 et confirmé dans ses fonctions après les réformes de l'automne 2004<sup>368</sup>.

Il est présenté à l'instar de nombreux autres gouverneurs comme un pragmatique, un terme qui renvoie, à une manière d'exercer le pouvoir, assise sur une longue expérience de l'administration et du monde économique. Mais sa grande capacité d'adaptation est une ressource au service d'une stratégie politique efficace qui lui a permis de construire petit à petit autour de sa personne et de sa fonction une organisation du pouvoir très solide qui consacre la prééminence de l'exécutif. A l'exception du Président de l'Assemblée régionale Vladimir Varnavski, quasiment tous ceux qui occupaient d'importantes fonctions avant 1991 ont disparu.

Le gouverneur a été comme on l'a vu le principal artisan d'un choix de modération dans la politique de privatisation, destiné avant tout à ce que le processus se fasse sans vagues, et sans heurter les intérêts locaux. Avoir su retrouver un juste rythme est vécu comme un signe de la modération et du bon sens dont savent faire preuve les dirigeants, et que l'on pourrait caractériser par l'expression suivante, titre d'un ouvrage dont l'auteur n'est autre que L. Polejaev lui-même : *En avant, en freinant légèrement*<sup>369</sup>. Ce gage de responsabilité, tant de la part des élites que de la société peut être élevé au rang

---

<sup>368</sup> Il est instructif à ce propos de regarder le site internet <http://rulers.org/rusdiv.html> qui établit pour chaque sujet de la Fédération la liste des responsables régionaux depuis 1991, chefs d'administration, puis gouverneurs : l'oblast d'Omsk est l'un des rares à n'avoir qu'un seul nom pour toute la période : L.K. Polejaev.

<sup>369</sup> *Vperëd, na medlennyh tormozah.*

d'un trait spécifique à l'ensemble de la Sibérie. Ainsi fait-on l'éloge d'un conservatisme sibérien modéré qui a du bon<sup>370</sup> et les interlocuteurs ne manquent pas d'opposer l'agitation moscovite à la lenteur de la province qui ne saurait se confondre avec l'immobilisme. La stabilité des élites régionales est d'ailleurs une donnée récurrente pour cette région, puisque l'arrivée de L. Polejaev en 1990 avait été précédée du long règne de Sergueï Maniakine (Melvin, 1998).

Prudence et souci de ne s'aliéner ni les acteurs économiques ni les groupes politiques qui comptent dans la région ont caractérisé la gestion de L. Polejaev pendant les premières années et sont peut-être une des explications de sa longévité politique. Le gouverneur semble répondre à l'image du père de la région dans une représentation commune de ce qui pourrait constituer une « voie sibérienne », raisonnable et sans soubresauts, privilégiant la stabilité. « Nous sommes une région stable », aiment en effet à rappeler, au milieu des années 1990, les responsables locaux et les observateurs de la région d'Omsk, soulignant aussi par là le caractère déplacé de la période 1991-1994, pendant le mandat de Iouri Choïkhets à la municipalité, qui a suscité des conflits très durs avec les instances régionales (cf. *infra*). Les dirigeants actuels, qu'ils soient de la ville ou de la région, s'accordaient en 1994 à considérer cette parenthèse comme une erreur passagère due aux excès d'ardeur réformatrice et à un manque de professionnalisme.

Ce qui est pour les uns une qualité de modération est pour d'autres un manque de décision qui a ralenti les réformes dans la région, notamment dans le secteur agricole : en maintenant artificiellement des prix bas, la direction de l'oblast empêche la modernisation des structures dans ce secteur<sup>371</sup>. Selon les cas, on le décrit comme peu favorable aux transformations économiques et ayant tout fait pour les freiner ou bien comme favorable au marché, le premier qui ait créé dès 1990 une structure commerciale (*Omsk torgovy dom*) et qui ait su pousser les directeurs réticents sans pour autant les effrayer. Un ancien député municipal livre ce jugement : « Omsk est caractéristique d'une ville solide, mais où règne une grande inertie »<sup>372</sup>.

---

<sup>370</sup> Entretien avec G. T., journaliste à *Sibirskââ Gazeta* et entretien avec le responsable des relations publiques de l'administration régionale.

<sup>371</sup> Entretien avec Roman Artsiger, directeur de kolkhoze et ex député régional, membre de Choix de la Russie 28 mars 1995; Sergueï Bogdanovski. Journaliste à l'hebdomadaire *Oreol*, 22 mars 1995.

<sup>372</sup> Entretien avec V. Korb., ancien député municipal (90-93) de Russie démocratique, 30 mars 1995.

#### ***II.4.2.2. Dont la longévité révèle un grand sens politique***

Ainsi que douze autres régions, Omsk a organisé en décembre 1995 l'élection du gouverneur en même temps que les élections législatives, alors que les élections dans les régions étaient prévues normalement pour 1996. Ce traitement de faveur de Moscou s'expliquait par l'habileté du gouverneur à négocier ce privilège et contribuait à montrer à la population que la région n'était pas oubliée. Mais il correspondait aussi à la volonté pour Moscou de faire un test de la popularité du pouvoir central, à quelques mois de l'élection présidentielle, auprès de gouverneurs réputés sûrs et assurés de leur élection<sup>373</sup>.

Élu confortablement avec 60% des suffrages en décembre 1995<sup>374</sup>, L. Polejaev a donc ajouté ainsi la légitimité du suffrage universel à l'ensemble des attributs de son pouvoir. Quelques mois avant son élection en 1995, L. Polejaev, tout en déplorant le manque de moyens dont il dispose face aux demandes de la population, ne semblait en effet pas fâché d'être perçu comme le père omnipotent qui doit tout faire pour ne pas décevoir ses administrés : « je trahis quelque part mes *zemliaki* [mes « pays »] mais je n'ai pas le cœur de briser la foi qu'ils ont en moi<sup>375</sup> ».

Il lui a fallu pour cela s'exposer aux risques de la polarisation de la vie politique régionale. Le déroulement de la campagne a montré l'habileté stratégique du gouverneur à mettre en avant la logique d'autonomie politique de la région tout en ménageant ses relations avec Moscou. Le bloc préélectoral *Omsk Priirtyshe*, créé au printemps 1995, devait assurer à la fois l'élection du gouverneur et constituer la branche locale de *Notre maison la Russie*. L'intitulé de la structure affirmait d'emblée la distance et la priorité donnée à un ancrage régional<sup>376</sup>. Au fur et à mesure que l'échéance se rapprochait, le gouverneur a été amené à renforcer le caractère régional de sa campagne et s'est appuyé sur un comité de soutien ad-hoc qui a laissé isolés les candidats de *Notre maison la Russie*, le mouvement du Premier ministre Viktor Tchernomyrdine aux élections législatives, et entretenu des relations confuses et distantes avec les candidats locaux de NDR aux élections du Parlement russe qui se déroulaient le même jour. Le découplage entre le scrutin national et l'élection du

---

<sup>373</sup> Trois sortants sur les 12 ne seront pas réélus à Tver, Novosibirsk et Tambov.

<sup>374</sup> Voir annexe 6 pour les résultats électoraux à Omsk.

<sup>375</sup> Interview de L. Polejaev dans *Rossijskaâ Federaciâ*, n°23, 1995.

<sup>376</sup> Omsk est situé au bord de l'Irtysh, l'un des grands fleuves de Sibérie.

gouverneur a été manifeste, alors que le centre, en choisissant des régions loyales, travaillait à la constitution d'un « parti du pouvoir », reposant entre autres sur l'agrégation d'intérêts régionaux loyaux envers le gouvernement. Dans son étude générale sur ce premier cycle d'élection des gouverneurs en Russie, V. Golosof confirme ce qui a été observé à Omsk : l'échec relatif de *Nach Dom Rossiia* atteste l'impossibilité de transposer les *regional bosses* dans un système de parti traditionnel, et ceci tient moins à l'héritage et à la culture politique communiste qu'à la prégnance des enjeux régionaux (Golosof, 1997).

Deux sociologues qui ont étudié en détail son déroulement observent des particularités assez fortes de ces campagnes régionales par rapport à la campagne présidentielle ; si certaines filiales de partis peuvent, en raison d'une personnalité locale, avoir une visibilité dans la campagne que ce parti ne pourrait jouer au niveau national, cela ne signifie pas au contraire que les appartenances politiques en tant que telles aient joué un rôle. Le discours politique régional se caractérise par son apolitisme ou plus exactement sa mise à distance des partis, sauf dans les régions très marquées dans l'opposition communiste, où l'appartenance politique peut jouer en faveur du candidat. Le candidat doit construire son image sur le thème du gestionnaire solide qui connaît et défend mieux que personne les intérêts de la région : « en province, les gens font ce qu'ils ont à faire et ne s'occupent pas de règlements de comptes politiques » (Šatilov & Nečaev, 1997 p.64).

Par ailleurs, la conscience politique régionale se construit autour de l'idée d'une relative stabilité de sa région opposée au chaos généralisé dans le pays. La monotonie de la vie provinciale devient une valeur refuge dans la mesure où elle garantit un ordre ailleurs absent. Ainsi, les gouverneurs sortants insistent dans leur campagne sur ce qu'ils ont réussi à maintenir dans la région, formant ainsi les contours d'un gouvernement minimum qui leur sert pourtant d'image de marque. Ces auteurs citent ainsi Chuteev, responsable de l'administration à Koursk, qui déclare dans un discours aux habitants de la région : « Grâce à la stratégie souple et à la tactique de l'administration régionale, on a réussi à contrer la crise destructrice que subit le pays. Toutes ces années, les habitants de l'oblast ont été approvisionnés en électricité, en gaz, en chauffage, en nourriture et autres services vitaux... ». Cet argument de fond servira à mettre en garde contre les risques d'aventurisme, de changements incontrôlés et de confrontation avec Moscou en

cas de victoire de l'opposition. L'ennemi principal est la rupture d'un consensus régional autour d'un minimum vital chèrement acquis dans la région et avec le centre selon les dirigeants en place.

Dans la même veine, le candidat de l'opposition mettra l'accent sur la situation catastrophique du pays qui menace la stabilité de la région et que n'est pas ou n'a pas été capable de contrer le chef de l'administration et dans certaines régions, on remarque la construction d'un autre modèle, qui se place à un autre niveau de valeurs et permet ainsi à des inconnus d'entrer en scène et parfois de remporter la victoire : c'est le discours du « salut régional » qui introduit à la fois une vision catastrophiste de la menace et des attentes correspondantes pour la région. Cette stabilité des gouverneurs s'inscrirait en discontinuité avec l'époque soviétique : les secrétaires d'*Obkom* n'étaient pas élus mais ne restaient jamais plus de quelques années dans un même poste, de peur que le réseau de relations constitué pour gérer la région ne constitue une menace pour les cercles moscovites.

Cette campagne électorale était aussi une première occasion de tester deux éléments qui vont ensuite beaucoup peser sur le déroulement des scrutins : l'utilisation de la « ressource administrative » par les candidats déjà en place, particulièrement dans l'exécutif, et le recours massif et parfois sans discernement aux conseillers en communication et marketing politique<sup>377</sup> qui usent et abusent des *Pi-ar* (acronyme de *public relations* prononcé en russe), dans leur version « blanche » -travail sur une image positive du candidat client, montage d'initiatives sociales ou humanitaires - ou « noire » -fabrication de dossiers fallacieux –les *kompromaty* - contre des candidats, candidature de plusieurs homonymes de l'adversaire pour disperser ses voix, collage de faux tracts de l'adversaire à des endroits interdits...<sup>378</sup>.

En 1998, le Gouverneur avait consolidé son autorité en constituant une sorte de parti du Pouvoir avec les groupes économiques et financiers émergents dans la région. Il faut préciser ici que, contrairement à de nombreuses autres régions russes, la continuité des hommes n'est que relative au sommet. Tous ceux qui occupaient dans le parti

---

<sup>377</sup> Cette profession est d'ailleurs devenu le point de chute ou le gagne-pain, fort lucratif bien que risqué en cas d'échec, de nombreux sociologues et politologues, particulièrement en province, attirés par la multiplication des scrutins régionaux et locaux.

<sup>378</sup> Observations lors de la campagne à Omsk, décembre 1995. Voir aussi Favarel-Garrigues, Rousselet (2004, p. 83) sur ces techniques électorales et les manuels russes cités.

d'importantes fonctions avant 1991 ont quasiment disparu, à l'exception de L. Polejaev et du Président de l'Assemblée, V. Varnavski. Processus parallèle ou conséquence directe, il semble s'être opéré une disjonction entre le sommet de l'élite politico-administrative et les administrations, qui sont a priori un des fondements du pouvoir du gouverneur et un moyen de pression éventuels sur des concurrents, politiques ou économiques : à terme, et aussi en fonction de la situation générale en Russie, ce processus peut se révéler payant pour le gouverneur s'il est une libération des contraintes du clientélisme, de la corruption ou simplement de l'incompétence et permet l'élaboration de législations et la mise en place de politiques régionales. La politique mise en œuvre dans le secteur pétrolier avec l'exemple de *Sibneft* (cf. *infra* la section suivante de ce chapitre) est une illustration de ce changement induit par l'élection, dans la mesure où le gouverneur semble sortir de sa réserve pour s'engager dans les manœuvres politiques fédérales, alors que jusque là, la réputation de région « rouge »<sup>379</sup> l'en avait plutôt tenue à l'écart.

A l'approche des élections parlementaires de 1999, alors que la Russie traverse une période de forte instabilité politique, les leaders régionaux tentent différentes stratégies pour constituer une force politique à même de peser sur les choix nationaux. Sur le plan électoral, certains gouverneurs tiennent si bien leur région qu'ils peuvent assurer à Moscou les « bons résultats » lors des scrutins nationaux. Forts d'une autonomie acquise en grande partie grâce au centre ou qu'il a en tout cas autorisé, pressentant la fin du régime Eltsine dont ils espèrent pouvoir orienter la succession, les gouverneurs décident de provoquer la rupture dans la relation avec le centre et participent activement en prévision des élections législatives de 1999 à la constitution de blocs alternatifs au Parti du pouvoir *Notre maison la Russie*<sup>380</sup> qui agrégeait autour du premier ministre Viktor Tchernomyrdine depuis 1995 la plupart d'entre eux. Mais les gouverneurs avaient manifestement sous estimé la volonté de ce dernier de conserver le contrôle, y compris et surtout sur la désignation de son successeur. (Blakkisurd, 2003,

Fidèle à sa prudence, gouverneur d'Omsk ne prend pas parti pour l'un ou l'autre bloc préélectoral en voie de constitution depuis fin 1998. Absent du bloc *La voix des régions*

---

<sup>379</sup> en raison des votes majoritaires pour le KPRF et d'autres listes ou candidats de la mouvance dite « brun-rouge » au milieu des années 1990 lors de tous les scrutins nationaux. Voir *infra* pour une présentation de ces régions.

<sup>380</sup> *Naš dom Rossiâ*

constitué en janvier 1999 par le gouverneur de Samara Konstantin Titov, il ne rallie pas non plus le mouvement *la Patrie (Otetchestvo)* du maire de Moscou. Son nom est en revanche mentionné dans le nouveau regroupement régional *Toute la Russie (Vsia Rossia)*, autour du président du Tatarstan Mintimer Chaïmiev et de la fraction déjà représentée au Parlement *Régions de Russie*.

En juillet 1999, l'administration régionale décide d'avancer au 5 septembre l'élection du gouverneur, initialement prévue pour le mois de décembre - en même temps que les élections à la douma, comme en 1995, mais cette fois dans le but de faire obstacle aux tentatives du Maire d'Omsk Valery Rochtchoupkine pour être candidat au poste de gouverneur. Après une campagne électorale forcément très réduite – en plein été de surcroît, le gouverneur L. Polejaev est élu au 1<sup>er</sup> tour avec 59% des suffrages, soit le même score qu'en 1995. On peut alors constater que pour la région d'Omsk, le gouverneur est en situation de contrôler l'ensemble des processus économiques, administratifs et politiques, voir judiciaire via son influence sur la justice et les agences de maintien de l'ordre dans la région. Est-il pour autant le *Tsar i bog* ? Non, sans doute, dans la mesure où si sa domination est incontestable, elle doit pour se maintenir tenir compte d'un certain nombre d'acteurs et d'intérêts, notamment économiques, dans la région, dont les stratégies se sont largement complexifiées au cours de la décennie 1990. Le gouverneur doit aussi compter avec les intérêts politiques du pouvoir fédéral, toujours prompt à demander des comptes sur les résultats électoraux des scrutins fédéraux, parlementaires ou présidentiels ; enfin il doit aussi tenir compte des attentes de la population.

En octobre 1999<sup>381</sup>, L. Polejaev quitte le bloc *Vsia Rossia* et figure parmi les premiers dirigeants régionaux à rejoindre le nouveau parti du pouvoir Unité (*Edinstvo*), machine politique du premier ministre Poutine en prévision des élections parlementaires de décembre 1999, destinée notamment à éliminer la liste commune *Patrie-Toute la Russie (Otetchestvo-Vsia Rossia)* constitué par l'alliance entre le maire de Moscou Iouri Loujkov et l'ancien Premier ministre E. Primakov. Rallié au président Poutine, il n'en continue pas moins de plaider pour un rôle politique plus important pour les

---

<sup>381</sup> Russian Regional Report Vol. 4, No. 37, 7 October 1999 ; RFE/RL Russian Federation Report Vol. 1, No. 32, 6 October 1999.



gouverneurs<sup>382</sup> tout en tentant de gommer le poids électoral de l'opposition communiste qui reste fort. Pourtant, l'échec des deux blocs de 1999 sur lesquels avaient misé de nombreux leaders régionaux n'est que la première étape d'une série de coups portés au pouvoir des gouverneurs.

#### **II.4.3. Des « fiefs régionaux » dominés par la logique de réseaux ?**

Au printemps 2000, le président nouvellement élu V. Poutine, qui ne cache pas son intention de s'attaquer au pouvoir qu'il considère comme exorbitant des fiefs régionaux, annonce deux réformes lourdes de conséquences pour les exécutifs régionaux<sup>383</sup> : tout d'abord la création de sept « super-régions » avec à leur tête des représentants majoritairement issus des structures de force, spécialement mandatés pour rétablir l'autorité de l'État et de la législation fédérale au sein des sujets de la Fédération ; ensuite, la réforme du conseil de la Fédération qui prive les gouverneurs de leur siège dans la Chambre haute du Parlement. La loi est votée à une très large majorité par une douma qui pour la première fois depuis 1993 est acquise au président. Les Gouverneurs comprennent que la cause est perdue et se rangent sans grande résistance aux nouvelles règles du jeu, satisfaits de conserver un certain pouvoir dans leur région à défaut de conserver leur stature fédérale.

Quel bilan peut-on faire de ces gouvernements des responsables régionaux pendant la décennie 1990 ? La logique des réseaux de relations au cœur de l'exercice du pouvoir est un des éléments du fonctionnement du système local russe, mais au-delà de sa valeur descriptive, l'accent mis sur ce point permet de s'interroger sur les modalités du pouvoir, notamment sur le « flou » des règles et le caractère informel des relations qui sont souvent évoqués, soit pour souligner les incertitudes ou les manques juridiques et institutionnels qui nuisent à un « fonctionnement normal » du pouvoir, soit pour mettre en avant, dans une approche à la fois libérale et culturaliste, des modes inédits d'ajustement et de souplesse, nouvelle variante d'une spécificité russe ou évaluation positive de la négociation non contrainte telle qu'elle peut se pratiquer dans les sociétés postindustrielles occidentales. Les réseaux peuvent avoir une fonction de substitution,

---

<sup>382</sup> Russian Regional Report Vol. 4, No. 44, 23 November 1999.

<sup>383</sup> Voir la conclusion pour plus de précisions sur ces réformes et sur les événements postérieurs à l'arrivée au pouvoir de V. Poutine.

politique, économique, sociale, dans des structures mal établies. Ils peuvent alors être compris comme la réponse de la société au pouvoir qui lui joue sur le flou et sur l'incertitude dans des stratégies de contournement. De ceci découle une analyse qui peut en faire un mode d'organisation temporaire et palliatif ou un mode constitutif des relations de pouvoir et du lien social.

Il serait cependant faux de penser que ce nouveau régime emporte tout sur son passage, et à ce titre, Omsk comme Kalouga sont de bons exemples de ce qui à l'époque a été perçu comme les résistances puis les survivances du système, et qui peut être vu avec le recul comme un réaménagement du pouvoir : avec des changements de personnes et d'équipes plus ou moins radicaux selon les lieux, un exercice du pouvoir qui se différencie peu de l'ancien du fait de l'affaiblissement progressif du contre pouvoir que constituent les soviets. En revanche, les politiques économiques, la transformation des relations entre le pouvoir économique et le pouvoir politique constituent de vraies ruptures.

Il reste à définir si ces politiques pourraient être les vecteurs de la mise ne place d'une « gouvernance régionale » comme mode de gouvernement dont les principes même sont l'interaction entre acteurs d'un territoire, et la rencontre des institutions et des organisations informelles (Le Galès 1998). Si l'on observe une stabilisation du pouvoir politique dans la région d'Omsk (même si cette stabilisation se fait sur fond de conflits importants), cette condition nécessaire n'est toutefois pas suffisante pour que soient formées les bases d'une gouvernance qui suppose des régulations stables - qu'elles soient assurées par l'État, le marché ou par des principes de réciprocité et coopération -, des normes définissant les interactions, et des institutions à la recherche de nouveaux modes de coordination.

Les principes d'horizontalité et de pluralité d'acteurs qui dominent dans l'idée de la gouvernance semblent fortement s'opposer à nos observations pour le cas russe, qui laissent apparaître d'une part la prégnance des relations verticales -de surcroît non dénuées d'autoritarisme- dans l'exercice du pouvoir, et d'autre part la présence d'un faible nombre d'acteurs. La gouvernance suppose un fort désengagement de l'État en tant qu'acteur régalien et centralisé mais il s'y substitue une *institutionnalisation* des processus politiques, sociaux et économiques, notamment au niveau local, les institutions étant comprises ici comme les règles du jeu et les contraintes qui pèsent sur

les individus y compris les acteurs principaux du système politique (Gel'man, 2004 ; North, 1990). Or, si l'on peut en effet constater dans les villes et les régions russes des années 1990 un fort désengagement de l'État fédéral, ce n'est pas pour autant que cela laisse la place à des « compromis institutionnalisés » entre une pluralité d'acteurs pour assurer régulation et coordination.

Par ailleurs, on oppose parfois le polycentrisme des réseaux de pouvoir et d'action publique à l'œuvre dans la gouvernance à la démocratie locale classique, notamment au principe électif (Hermet, 2005). Sur ce point, on peut considérer dans le cas russe que l'effacement progressif du jeu politique démocratique local après 1991 et plus encore après 1993, ainsi que la faiblesse du débat public, qui laissent au premier plan les réseaux et relations de clientèle entre les différents acteurs locaux, pourrait relever d'une forme particulière de *gouvernance*. Toutefois, l'acception classique de gouvernance suppose une pluralité d'acteurs mais aussi de multiples sources de sens et de pouvoir, parmi lesquels la société civile et les mouvements sociaux qui ont une large place dans la définition des objectifs et des agendas, ainsi que dans l'élaboration plurielle d'un référentiel. Cela n'est à l'évidence pas le cas dans la Russie des années 1990 pour laquelle on s'est attachée à montrer le défaut d'acteurs sociaux et politiques au profit des pouvoirs administratifs et économiques. Par ailleurs, la forte asymétrie qui caractérise le clientélisme dominant en Russie est elle aussi très éloignée de l'idée de gouvernance.

La plupart des analyses convergent par ailleurs pour montrer que si l'on est parvenu à une certaine stabilisation des régimes politiques régionaux à la fin des années 1990, c'est sous la forme d'un « autoritarisme régional » (Gel'man, 1996 ; 2003a), et non d'un régime démocratique, même assorti du principe de l'élection, qui apparaît bien ici comme une condition nécessaire mais loin d'être suffisante à un exercice démocratique du pouvoir. Ce principe lui-même, s'il semble acquis en 1995-1996 comme un atout supplémentaire dans la construction du régime politique régional, est en réalité déjà vacillant quelques années plus tard lorsque l'exercice du pouvoir et le contrôle sur les politiques régionales ont rendu les gouverneurs, au moins une partie d'entre eux moins enthousiastes vis-à-vis du suffrage universel. Espérant que leur poids économique et leur loyauté assureront leur pérennité mieux que les électeurs, certains n'hésitent pas, en 1999, à souhaiter plus ou moins ouvertement que l'on revienne sur le principe de

l'élection des gouverneurs, craignant pour certains la sanction du suffrage universel et pour d'autres que la loi ne leur permette pas de briguer un nouveau mandat<sup>384</sup>.

S'interroger sur l'idée de gouvernance appliquée au cas russe permet aussi de revenir à un couple de notions souvent utilisées, l'indifférenciation entre fonctions économiques et politiques qui aurait caractérisé le fonctionnement du système soviétique et le passage à une différenciation fonctionnelle, perçue comme un horizon indispensable pour la sortie du soviétisme et la modernisation rationnelle de l'économie et du pouvoir. Or, si cette différenciation est la condition nécessaire à toute application du concept de gouvernance, elle est loin d'être une condition suffisante et la précède de très loin dans l'historique des modes d'exercice du pouvoir. Dans le cas russe, nous montrons plutôt que d'une part, une certaine différenciation au sens d'une pluralité d'intérêts et de jeux d'acteurs préexistaient à la disparition du régime soviétique, et que d'autre part le processus de transformations a laissé fortement imbriqués pouvoir politique et puissance économique.

On aimerait en conclusion de cette section revenir sur deux questions que nous semblent poser cet ensemble d'observations et de réflexions. D'une part, le discours sur l'État dans la Russie de cette période. On constate une profusion de discours contradictoires, qui s'organisent autour de deux propositions principales : soit on affirme que l'État a gardé la maîtrise de l'ensemble des processus, soit qu'il ne contrôle ni ne régule rien et qu'il laisse se développer clientélisme, corruption et constitution de fiefs à sa périphérie. On voit bien la dimension normative ou idéologique qui peut se cacher derrière chacune de ces propositions selon que l'on opte pour une critique libérale en accusant le « trop d'État » faisant obstacle aux réformes ou au contraire que l'on reprochera à l'État de s'être beaucoup trop désengagé en engageant les réformes économiques du début des années 1990.

A cette question se rajoute celle du terme de réseaux, que l'on a abondamment utilisé dans ce chapitre, sans doute plus par commodité descriptive que par choix théorique. Si l'influence des relations personnelles, issues pour nombre d'entre elles de la période soviétique, semble s'imposer à l'observateur de la réalité locale et régionale pour

---

<sup>384</sup> Mihail Afanas'ev. « Ne po narodnomu *izmenčivomu* mneniû: regional'naâ èlita hochet vnov' sdelat'sâ nomenklaturuj » (Pas par la volonté versatile du peuple : L'élite régionale veut redevenir une Nomenklatura), *Itoji*, 23 mars 1999.

décrire des mécanismes de l'exercice du pouvoir, qu'il s'agisse de la gestion très technique des services municipaux ou des manœuvres de la « seconde économie » dans la période post-privatisation, il n'est pas certain que le terme ait une valeur explicative. Le terme d'institution informelle pourrait peut-être, in fine, permettre d'articuler le questionnement autour des réseaux et celui autour de la gouvernance (Bruckner, 1995 ; Gel'man, 2004).

Nous verrons en conclusion comment les politiques conduites par le président V. Poutine depuis 1999 s'inscrivent en rupture ou en continuité avec ce qui a été observé pour cette période. Nous allons à présent rendre compte de la manière dont ce que l'on vient de décrire et d'analyser dans l'exercice du pouvoir local et régional s'inscrit dans un ensemble de relations particulières qui caractérisent la Russie post-soviétique telle qu'elle tente de mettre en place un certain type de fédéralisme et d'instaurer un niveau de « pouvoir » particulier, celui de l'auto-administration locale.

### **III. VERTICALE DU POUVOIR ET AUTO-ADMINISTRATION LOCALE : LE GRAND MALENTENDU**

---

L'ensemble des transformations que l'on a observées dans les sections précédentes de ce chapitre doivent aussi se comprendre et s'analyser dans une dynamique des relations entre les différents échelons institutionnels, pouvoir fédéral, sujets de la Fédération, districts, villes et villages. Aux problèmes de délimitation des compétences entre le centre et la périphérie, s'ajoutent le problème de l'installation d'un niveau qui cherche à se définir comme différent « par nature », celui de l'auto-administration locale. Louée par ses partisans comme le lieu où s'élaborerait démocratiquement la gestion des affaires locales, la question de l'auto-administration locale a fait pendant toute la décennie 1990, l'objet de malentendus sur sa définition et d'ambiguïtés dans une mise en œuvre qui n'a pu être qu'amorcée.

#### **III.1. Le « Centre » et la « périphérie »**

---

Le début des années 1990 a fait apparaître une forte quête d'autonomie des acteurs dirigeants régionaux et locaux, au point que l'on a parlé de risque d'éclatement de la Russie, en tout cas de fortes tendances centrifuges qui minaient d'autant plus dangereusement l'intégrité territoriale russe que ce territoire était lui-même à reconstruire en tant qu'État, qui plus est d'État multinational. La montée en puissance de la périphérie, l'importance prise par les questions locales et régionales peut s'appréhender soit dans le sens de la mise en place d'une dynamique autonome de développement local et régional, soit dans le sens du séparatisme et d'une logique de l'éclatement. Quelque soit l'hypothèse retenue, ce phénomène pose de manière particulièrement aigüe le problème de l'organisation des pouvoirs à l'intérieur de la Fédération de Russie, de l'existence même du fédéralisme russe tel qu'il a tenté de se construire après la disparition de l'URSS.

### III.1.1. Quête d'autonomie *versus* marchandages : l'évolution du rapport à Moscou

Si les menaces de séparatisme et d'éclatement possible de la Russie, très présentes au début des années 1990 (Radvanyi, 1992, 1993) ont perdu peu à peu de leur actualité, les logiques des relations bilatérales entre les régions et le centre et du « chacun pour soi » ont été plutôt renforcées. Affaibli par la montée en puissance des gouverneurs, le *fédéralisme asymétrique* qui établissait les prérogatives en fonction du statut des différents territoires et octroyait notamment des privilèges importants aux Républiques autonomes, a laissé la place à un *fédéralisme différentiel* qui s'est traduit par une logique d'accords bilatéraux de répartition des compétences entre les régions et le centre. On observe ainsi une évolution différenciée de chaque région, pas seulement en terme de différenciation des performances économiques (Sapir, 1992, 1993), mais aussi dans les normes et les règles qui sont mises en places. On peut considérer que dans tout régime fédéral, le pouvoir central se place dans une relation complexe avec les responsables régionaux, les considérant tour à tour de manière collective et de manière individuelle. Des accords à vocation universelle n'excluent pas la négociation bilatérale mais en assure au moins une plus grande transparence, garantissent un minimum d'équité dans la redistribution des ressources et préviennent les écarts trop grands. On constate que dans le cas de la Russie, la solution individuelle est très largement préférée par le régime Eltsine avec les traités bilatéraux de répartition des compétences signés essentiellement entre 1994 (le premier avec la république du Tatarstan) et 1996, le dernier en 1997, en échange du soutien des gouverneurs à la politique présidentielle, au sein du Conseil de la Fédération notamment, (Steen & Timofeev, 2003 ; Solnick 1998 ; Stoner Weiss, 1999). Ce n'est qu'à l'automne 1999, juste après l'arrivée au pouvoir de V. Poutine qu'une loi sur le pouvoir régional vient réguler les relations entre le niveau fédéral et les sujets de la Fédération (Blakkisurd, 1999). Cette loi était en réalité en discussion depuis début 1994 mais avait été repoussée par le Conseil de la Fédération et remise en discussion <sup>385</sup>

C'est donc une logique d'accords –le terme de *dogovor* revient très souvent - et de négociations au coup par coup et au cas par cas avec le centre fédéral qui prévaut (Mendras, 1997, 2003). Les réseaux et contacts dont disposent à Moscou les gouverneurs ont été essentiels dans ce processus de manière générale et en particulier en

---

<sup>385</sup> Vladimir Gelman, "New Law on Regional institutions preserves status quo", *Russian Regional Report*, 10 novembre 1999.

ce qui concerne la question complexe du fédéralisme budgétaire : les quelques régions bénéficiaires, qui donnent au centre plus de ressources budgétaires qu'elles ne reçoivent sont loin de compenser la plupart des régions déficitaires. Le principe même de cette division et les conflits qu'elle a suscités atteste la faiblesse de la solidarité que l'on pourrait attendre de responsables appartenant à un même État et a mis en relief l'attitude des gouverneurs se faisant les défenseurs acharnés des intérêts de leur région<sup>386</sup>.

La question du « fédéralisme budgétaire », jamais véritablement résolue au cours des années 1990, est une des pierres d'achoppement principales des relations centre-régions, constituant à la fois un problème « local » pour les régions et pour les municipalités et un problème général pour la construction de la Fédération de Russie (Wallich, 1994), Partout en Russie, la préoccupation majeure des autorités régionales et municipales est la formation, l'adoption et les possibilités de dépenser le budget. Son adoption conditionne la continuité du fonctionnement des infrastructures et des équipements, de nombreux salaires, et la mise en place d'un certain nombre de politiques régionales. A Omsk comme dans les autres régions de Russie, les deux reproches principaux qui sont faits au centre sont, d'une part, de ne pas remplir en temps voulu ses obligations envers les budgets régionaux et d'entraîner localement de graves crises des paiements, d'autre part, et, surtout, de ne pas avoir accompagné le transfert de responsabilités budgétaires aux régions de transferts de ressources correspondants. Selon une estimation portant sur la répartition des contributions budgétaires pour tous les sujets de la Fédération<sup>387</sup>, 33% des ressources budgétaires de la région d'Omsk, en 1994, venait du budget fédéral. Pour donner un exemple, plus de 1000 organisations relevant de la « sphère budgétaire » n'avaient reçu, en 1996, du centre fédéral, au titre des transferts et des crédits, que 390 milliards sur les 710 de dépenses prévues pour l'année<sup>388</sup>. Les retards de salaire s'accumulent, de même que les non-paiements par les entreprises, alors que la région était confrontée à une crise énergétique sans précédent.

En 1998, pour l'ensemble de la Russie, 53% des recettes fiscales restaient dans les régions et 47% transférées au niveau fédéral, tandis qu'une petite partie des impôts fédéraux était à son tour redistribuée aux régions. A la fin des années 1990, le débat va porter sur l'augmentation de la part revenant au pouvoir fédéral et à la différence de la

---

<sup>386</sup> A titre d'exemple,

<sup>387</sup> *Segodnâ*, 7/6/1995.

<sup>388</sup> *Omskij Vestnik*, 24/9/1996.



période antérieure, le débat va être résolu beaucoup plus nettement en faveur du pouvoir central<sup>389</sup>. Les logiques bilatérales n'ont pas pour autant disparu, et ce d'autant plus depuis qu'il a été mis fin à l'élection des gouverneurs (voir *infra* la conclusion générale) et que la loyauté envers le centre pèse d'autant plus lourd qu'elle n'est plus contrebalancée par la médiation du suffrage universel.

Dans leur relation au centre fédéral, les responsables régionaux oscillent entre deux attitudes. Tout d'abord une attitude de demande qui varie, selon les régions et selon les périodes, entre la revendication et la supplique, Omsk occupant à cet égard une voie moyenne. Ses dirigeants prennent grand soin d'éviter l'irréparable et préfèrent utiliser leurs relations à Moscou pour résoudre tel ou tel problème de la région que de jouer une confrontation qu'ils n'auraient sans doute pas les moyens de tenir longtemps.

Plusieurs événements observés au milieu des années 1990 illustrent cette attitude. Dirigeant régional de *Nach dom Rossia* -le « parti du pouvoir » du gouvernement Tchernomyrdine - pour la campagne électorale des élections législatives de décembre 1995, le gouverneur par ailleurs en campagne pour sa propre élection prend soin pour sa propre campagne de s'en démarquer en créant une filiale locale avec une dénomination propre, *Omsk Priirtyshe*, pour laquelle il cherche des appuis au centre. Son élection au suffrage universel au titre de l'exception accordée à quelques régions lui donne la légitimité nécessaire pour signer avec le Président Eltsine pendant la campagne présidentielle un accord sur la répartition des compétences avec le centre. La presse semi-officielle locale prend soin à cette occasion de souligner que c'est le résultat d'une initiative née dans la région cinq ans plus tôt, torpillée par des fonctionnaires gouvernementaux qui ont injustement accusé la région de séparatisme, et aboutie enfin grâce au soutien direct du Président<sup>390</sup>. En retour, l'administration régionale a fait ouvertement campagne en faveur de B. Eltsine, et les résultats favorables à G.

---

<sup>389</sup> Elle passe à 57% en 2000 et à 63% en 2002, avec comme priorité un recouvrement plus efficace, favorisé par une nouvelle législation fiscale, par la présence des Représentants spéciaux du président. Depuis 2000 veillent à la répartition et au contrôle.

<sup>390</sup> « Prezident Eltsin na Omskoj zemle » (le Président Eltsine sur la terre d'Omsk"), *Omskij Vestnik*, 21 mai 1996, p.1.

Ziouganov<sup>391</sup> ont donné lieu à de vifs règlements de compte allant jusqu'au limogeage par le gouverneur des chefs d'administration des districts ruraux de la région<sup>392</sup>. Mais en même temps, le gouverneur a su éviter la vague d'élections des gouverneurs de l'automne 1996, organisée par le responsable de l'administration présidentielle A. Tchoubaï, qui l'aurait obligé à se situer plus nettement dans le camp présidentiel, au risque de perdre une partie de son capital politique construit autour d'une position centriste.

La région d'Omsk n'échappe pas à quelques grandes tendances que l'on peut observer ailleurs sur le territoire russe. Le rapport à Moscou est souvent en ligne de compte selon une ligne assez simple : L'opposition centre-région est une donnée de base et se montrer trop liés à des intérêts moscovites ne peut que nuire aux candidats, même s'ils peuvent démontrer le bénéfice à retirer pour la région de bonnes relations à Moscou. Pendant la campagne pour les élections de gouverneurs en 1995-1996, ce fut d'ailleurs un des arguments principaux de l'opposition que de désigner les candidats du camp présidentiel comme émanant du « parti du pouvoir » ou comme étant achetés par des grands intérêts financiers<sup>393</sup>, et d'opposer Moscou aux *zemliaki* (les « gens du pays »), la pauvreté de la région à la richesse de Moscou etc. A l'inverse utiliser comme argument la confrontation avec le centre est contre-productif, l'électorat sachant parfaitement qu'il faudra à un moment ou à un autre gérer les relations avec Moscou (Šatilov, Netčae, 1997).

A cet égard, la région d'Omsk nous semble caractéristique de relations de pouvoir clientélistes à caractère vertical, très présentes avant 1996, mais encore après : même si l'élection assure plus d'indépendance aux gouverneurs, le maintien de bonnes relations vis-à-vis du centre reste essentiel à l'obtention d'avantages en termes budgétaires et financiers, ces avantages étant eux-mêmes nécessaires pour la consolidation de la légitimité du gouverneur dans la population. De là découle par exemple la nécessité de garantir les « bons résultats » aux élections de niveau fédéral.

---

<sup>391</sup> 36,8% contre 32,8% à B. Eltsine au premier tour, 47,5% contre 46,2% au second, l'écart étant beaucoup plus fort si l'on ne considère que les districts ruraux.

<sup>392</sup> *Omskaâ pravda*, 9 juillet 1996, *Četverg*, 11 juillet 1996.

<sup>393</sup> Voir la campagne Kondratenko contre Egorov à Krasnodar qui accuse Egorov d'être l'homme de LUKoil

### III.1.2. Les voies ténues d'un régionalisme sibérien

L'autre attitude est celle de la fierté régionale qui peut aller jusqu'à l'isolement : « nous avons l'habitude de ne compter que sur nous-mêmes ; nous savons ce dont la région a besoin » ; « ce qui se passe à Moscou nous concerne peu, cela n'aura que peu de conséquences sur notre vie... »<sup>394</sup>. Ce thème retrouve à la fin des années 1980 de la vigueur et n'est pas sans rappeler les idées qui fondèrent *l'oblastnitchestvo*, le régionalisme sibérien né au milieu du 19<sup>e</sup> siècle<sup>395</sup>. Ce mouvement né parmi les étudiants sibériens de grandes universités russes prit rapidement une tonalité radicale avec des appels à l'insurrection pour séparer la Sibérie de la Russie, puis se tourna vers l'élaboration d'une réflexion sur «la Sibérie comme colonie»<sup>396</sup>. En 1905, le mouvement revendique « une Sibérie libre dans une Russie libre » et la création d'une Douma sibérienne, ce qui fut réalisé après février 1917. En décembre 1917, un Congrès extraordinaire décidait de ne pas reconnaître le pouvoir soviétique et de former un Conseil régional provisoire de Sibérie. Dans la période contemporaine, une résurgence du mouvement a eu lieu entre 1988 et 1990. Les thèmes étaient toujours ceux de l'affranchissement de la dépendance coloniale de la Sibérie, de la nécessité d'une autonomie financière et d'organes représentatifs des régions de Sibérie. A Omsk même, un comité Sibérie, formé au départ d'étudiants et d'historiens, organisa un certain nombre d'actions pour « *une Sibérie libre souveraine et démocratique entrant dans la communauté des peuples formant l'actuelle URSS* » (déclaration du comité). Une agence sibérienne d'information fonctionna d'avril 1989 à novembre 1990, mais des tentatives pour formaliser plus avant ce mouvement (projet de Parti sibérien, élection d'une «douma ») firent long feu après 1991.

L'exemple de l'Association inter-régionale 'Accord sibérien' (*MASS* selon l'acronyme russe<sup>397</sup>) peut permettre d'éclaircir certaines des particularités du régionalisme sibérien et l'on souhaite donner ici un éclairage local sur la manière dont cette association est perçue par les acteurs politiques et économiques de la région. *MASS* constitue un point

---

<sup>394</sup> L'assez grande indifférence manifestée à l'égard de la guerre en Tchétchénie (dans les journaux, sur les écrans de la télévision locale, dans les déclarations...) que l'on a pu observer en mars 1995 en est un exemple.

<sup>395</sup> *Sibirskoe Oblastničestvo* (le régionalisme sibérien) Institut Sibadi, Omsk, 1992.

<sup>396</sup> Titre d'un ouvrage publié à Tomsk, centre du mouvement, en 1882.

<sup>397</sup> *Mežregional'naâ Associaciâ Sibirskoe Soglašenje*.

de convergence et une construction d'une partie des élites de Sibérie, qui cristallisent les sentiments régionalistes au milieu des années 1980 et a été observée dans les régions voisines (Hughes, 1994, Hughes & John, 2003, Tarusina, 2003, Zubarevitch, 1997).

*MASS* a été présidée par le Gouverneur de l'oblast d'Omsk, L.K. Polejaev en 1994. L'association a ensuite évolué, sous l'effet sans doute conjugué des changements politiques, notamment dans l'attitude du centre vis à vis des régions (Hughes, 1994) et d'une présidence assurée par un homme dont on a vu le souci de ménager Moscou et de ne pas adopter de positions trop tranchées. L'association telle qu'elle fonctionnait en 1995 combinait trois aspects : d'une part la prolongation d'une rhétorique régionaliste affaiblie par rapport à ce qu'elle était en 1993 et évitant soigneusement les considérations politiques ; d'autre part la mise en œuvre d'un certain nombre de programmes concrets dans certains domaines ; enfin un lobbying auprès des autorités moscovites. A ce titre, le document établi en juin 1994 sous la présidence du gouverneur de la région d'Omsk<sup>398</sup> est particulièrement révélateur de cette évolution : l'appel à l'État est constant - « une véritable politique régionale suppose des ressources de l'État » ; il faut un renforcement du contrôle de l'État sur l'économie » - et s'accompagne d'une critique de la politique de réformes. La description de la crise économique et sociale est faite sur le ton de la catastrophe et le texte n'hésite pas à évoquer la menace d'une migration de tous les habitants de Sibérie vers la partie européenne de la Russie pour insister sur la nécessité d'une aide de l'État dans la transformation des structures économiques et le maintien des emplois.

De plus, le texte se veut soucieux des intérêts de tout le pays : au mot d'ordre quasi-séparatiste « la Sibérie peut vivre sans la Russie », ont succédé des assertions beaucoup plus consensuelles et loyalistes vis-à-vis du pouvoir fédéral : « les sujets de la Fédération ne peuvent pas se sortir seuls de la crise » ; « la mise en place d'une politique régionale en Sibérie est un moyen indispensable pour sortir de la crise dans toute la Russie ». D'une certaine manière, si ce discours ne devait pas être relativisé par la pratique des marchandages quotidiens des gouverneurs des différentes régions, qui font le voyage de Moscou pour obtenir des crédits supplémentaires ou une exemption fiscale, oubliant l'unanimité des déclarations communes, on pourrait le lire comme la revendication d'une politique d'aménagement du territoire, impliquant engagement de

---

<sup>398</sup> "Principes d'une politique régionale en Sibérie", décision de l'association du 25 juin 1994.

l'Etat et partenariat avec les régions, programmes de développement et mesures d'ordre général permettant une réelle autonomie (réforme fiscale, politique des transports, mais aussi répartition des compétences entre les échelons du pouvoir).

A Omsk même, où a eu lieu en mars 1995 pour la première fois une réunion de MASS, les réactions sont plutôt sceptiques. Certains considèrent qu'il s'agit d'un bureau de services et d'une bourse d'échanges entre les différentes régions de Sibérie qui ne concerne pas la population, d'autres d'une coquille vide activée de temps en temps par tel ou tel leader régional à des fins politiques, qui permettrait, selon les moments, d'adopter une ligne régionaliste à forte composante politique ou bien de présenter un profil de marché commun régional concourant à « renforcer les régions pour renforcer la Russie ». Chaque région ayant en fait des intérêts concrets forts divergents que l'Association peut difficilement agréger ou défendre par une action collective, il se reproduit entre ses membres les mêmes conflits d'intérêts et marchandages qu'entre chaque région et le centre.

Le Président de l'un des plus gros holdings financiers et commerciaux de la région d'Omsk regrette ainsi le manque de coopération entre l'Association et les structures commerciales opérantes. Cependant, il semble qu'existent un certain nombre de programmes concrets de coopération inter-régionale (par exemple sur la santé, pour la fabrication locale d'aspirine, à un prix de revient dix fois moindre que le même produit importé). Par ailleurs, sur le plan macro-économique, l'Association est reconnue comme un interlocuteur lors des premières discussions autour du budget, comme en témoigne la réunion de l'Association à Krasnoïarsk en juin 1995. Mais à nouveau, il est ici difficile de démêler la part de réelle participation des acteurs régionaux à la définition d'un enjeu aussi important que le budget de celle d'un geste politique du gouvernement. En effet, le bloc électoral du Premier ministre *Notre Maison la Russie* se constituait en cherchant notamment l'appui des régions. Les représentants de l'association dans l'oblast d'Omsk<sup>399</sup> font preuve, quant à eux, d'un optimisme prudent (« *on a pu examiner le budget et proposer des amendements* ») et parlent de la construction possible d'une sorte de marché commun « *mais il faudra au moins cinq ans pour en trouver collectivement le chemin et cinq ans pour le construire* ».

---

<sup>399</sup> Entretien avec V. Korolev le 27 mars 1995

La reconversion du complexe militaire illustre les malentendus entre le centre et la région. La plupart des avis que l'on a pu recueillir sur place sur cette question font état d'une grande déception, pour ne pas parler d'échec du programme de reconversion<sup>400</sup>. Le problème de la reconversion mériterait une étude à part et il n'est pas question de le traiter ici en détail. Soulignons qu'il est loin de n'avoir qu'une portée technique ou économique, et qu'il est pour beaucoup dans le ressentiment éprouvé à l'égard de Moscou par la région : le gouverneur lui-même s'est exprimé sur ce sujet en accusant le gouvernement de choix inadéquats dans le programme de reconversion tout en s'enorgueillissant de la voie choisie par l'oblast : « Nous sommes les seuls à avoir pensé un programme de reconversion globale du civil et du militaire dans la région, sur dix ans. Mais ce n'est pas une raison pour tout brader et se mettre à fabriquer des bennes à ordures à la place de têtes de missile »<sup>401</sup>. Pour lui, Moscou ne sait pas ce qui se passe dans la région et élabore des programmes sans rapport avec la réalité et le potentiel local. La question est d'autant plus sensible qu'il s'agit souvent de haute technologie dont la région a le sentiment que Moscou cherche à l'en priver<sup>402</sup>, pour exploiter la Sibérie comme un réservoir de matières premières, selon un mode colonial qui prolongerait la planification soviétique et sa répartition des industries sans souci du développement régional.

On glisse ainsi d'une problématique régionale à une problématique qui oppose centre et périphérie<sup>403</sup>. Dans un hebdomadaire local, le gouverneur revient à la charge en accusant Moscou de prendre les régions pour un terrain d'expérimentation : « C'est triste à constater mais nous sommes pour beaucoup devenus une colonie »<sup>404</sup>. Et comme pour atténuer ses propos il ajoute : « les gens sérieux doivent comprendre que la Sibérie, justement, est aujourd'hui l'un des garants de l'unité du pays ». S'adressant cette fois aux directeurs des usines du complexe militaro-industriel de la ville, le gouverneur déplore l'abandon par le gouvernement du programme de reconversion en ajoutant :

---

<sup>400</sup> Une entreprise, l'ex-*Radiozavod* devenu AOOT *Relero* semble avoir tiré son épingle du jeu grâce notamment à une joint-venture réalisée avec la Corée pour la fabrication d'appareils de radio dont les normes de qualité et le design peuvent répondre à la demande locale pour ce type d'appareil aujourd'hui. Les autres sont confrontées à l'impossibilité d'écouler sur le marché des machines à laver ou des téléviseurs obsolètes et dont les prix sont à peine compétitifs.

<sup>401</sup> Interview de L.K. Polejaev dans *Segodnâ*, 8 février 1995.

<sup>402</sup> C'est avec ces mots que le Gouverneur a tenté en avril de défendre devant l'Assemblée du personnel qui réclamait sa démission le Directeur général de l'entreprise aéronautique Poliot en rejetant la faute de la situation de l'entreprise sur la politique suivie par Moscou.

<sup>403</sup> M.C. Maurel (1982.) parle pour ces régions de la Sibérie méridionale de "centres de la périphérie"...

<sup>404</sup> « Rossiâ : Vzglâd iz regiona », *Novoe Obozrenie*, n°13, 1995.

« on ne peut plus compter que sur nous-mêmes »<sup>405</sup>. La situation est d'autant plus complexe que la disparition du Parti et l'affaiblissement des ministères centraux, qui assuraient auparavant un relais auprès du centre, obligent les dirigeants économiques à s'allier à l'administration régionale pour demander des aides, alors que leurs intérêts ne sont pas forcément convergents.

Au milieu des années 1990, la revendication régionale avait perdu de son intensité et l'enjeu principal pour le responsable de l'exécutif et ceux qui l'entourent était de construire dans leur région un régime stable, autour de politiques économiques de développement qui ne contredisent pas forcément celle du centre, mais cherchent à se protéger de leurs effets pervers. La région d'Omsk est l'une des premières avec lesquelles le Président Boris Eltsine en tournée électorale, a signé un accord de répartition des compétences le 20 mai 1996. Le gouverneur a préféré insister sur la nécessaire régionalisation des réformes, une manière de souligner qu'il n'y était pas hostile, plutôt que de brandir la menace d'un séparatisme sibérien. Et dans les moments importants, le gouverneur sait faire savoir qu'il n'est pas dans l'opposition : lorsque des districts ruraux ont voté en majorité pour Guennady Ziouganov au premier tour de l'élection présidentielle en juin 1996, le gouverneur a limogé deux des responsables de l'administration de ces districts.

Les autorités de l'oblast cherchent à ménager Moscou tout en jouant la carte de la Sibérie et en menant une politique plutôt protectionniste qui favorise les intérêts du lobby agricole, très prégnant dans une région coupée en deux entre un grand centre urbain industriel et de grandes zones rurales à peine interrompues par quelques petits chefs-lieux. La tension des intérêts y est plus forte qu'ailleurs entre ville et oblast pour ce qui relève des rapports au centre fédéral. L'expérience municipale conduite par Iouri Choïkhets atteste aussi cette dualité objective, au delà des différents politiques entre les responsables de la ville et celui de la région au début des années 1990 (*cf. supra*).

---

<sup>405</sup> *Omskij Vestnik*, 14/3/1995.

### III.1.3. Irruption des enjeux économiques nationaux à Omsk.

A partir de fin 1994 début 1995, lorsque la première phase des privatisations est terminée, la constitution des groupes financiers-industriels a introduit un élément nouveau dans les relations du centre avec les régions, en favorisant la concentration par fusion des capitaux industriels et bancaires. Les groupes ainsi constitués seraient suffisamment solides pour attirer des investisseurs étrangers et conclure des contrats qui ne passeraient plus par Moscou. C'est autour de la filière pétrolière et notamment de la pétrochimie que se développent dans la région d'Omsk ces nouvelles stratégies. Au début de l'automne 1995, après de nombreuses tractations entre les différentes régions participantes et avec Moscou, a été créée *Sibneft* (*Sibirskajaïa neftennaïa Kompania*, Compagnie pétrolière de Sibérie) avec plusieurs entreprises de la région<sup>406</sup> et la participation des administrations régionales d'Omsk et de Tioumen. L'enjeu était de disposer dans la région de Sibérie occidentale d'une intégration verticale forte, depuis l'extraction dans l'oblast de Tioumen jusqu'aux produits finis, avec le maximum de capitaux régionaux, de diminuer l'influence des « géants » moscovites du pétrole et de disposer ainsi d'une capacité de décision accrue et d'un levier politique non négligeable. La création de ce groupe devait rapporter des recettes fiscales importantes au budget régional et permettre une meilleure allocation des investissements prioritaires entre les entreprises partie prenantes, en tirant parti du seul vrai secteur porteur de la région, puisque les entreprises du complexe pétrochimique d'Omsk contribuent pour plus de la moitié au budget de la région. Depuis sa création, la compagnie *Sibneft* n'a pas cessé d'être au centre de polémiques à l'intérieur de la région et avec Moscou. L'entreprise est accusée par certains députés régionaux de se soustraire à sa participation au budget régional, trahissant en quelque sorte les intérêts de la région et l'objet même de son existence. Ses dirigeants ont dû se justifier à de nombreuses reprises, rejetant la faute sur la baisse de la production et les changements dans la réglementation fédérale. La question reste posée des influences contradictoires que peuvent avoir ces nouvelles structures sur le développement régional, dans un contexte général d'instabilité et de criminalisation de nombreux secteurs économiques, à laquelle la région d'Omsk semble de moins en moins échapper, comme en ont témoigné plusieurs assassinats dans la région au milieu et à la fin des années 1990.

---

<sup>406</sup> Omsknefteorgsintez, Omsknefteprodukt, Noâbrskneftegaz et Tûmen geologiâ.



Les autorités régionales d'Omsk ont tenté d'adopter au milieu des années 1990 une attitude offensive au travers de la constitution de pôles économiques et financiers propres, tout en évitant la confrontation directe d'intérêts divergents entre pouvoir économique et politique<sup>407</sup>. Au sein des élites régionales, on suppose alors que les groupes ainsi constitués seront suffisamment solides pour attirer des investisseurs étrangers et conclure des contrats qui ne passeraient plus par Moscou et que les pouvoirs publics régionaux démontreront ainsi leur aptitude à mettre en place des politiques de développement économique régional autonomes. C'est donc autour de la filière pétrolière et notamment de la pétrochimie que se développent dans la région d'Omsk ces nouvelles stratégies. Au début de l'automne 1995, après de nombreuses tractations entre les différentes régions participantes et avec Moscou, la compagnie *Sibneft*<sup>408</sup>, voit le jour, regroupant plusieurs entreprises de la région<sup>409</sup> avec la participation des administrations régionales d'Omsk et de Tioumen. L'enjeu est de disposer dans la région de Sibérie occidentale d'une intégration verticale forte, depuis l'extraction dans l'oblast de Tioumen jusqu'aux produits finis, avec le maximum de capitaux régionaux, de diminuer l'influence des géants moscovites du pétrole et de disposer ainsi d'une capacité de décision accrue et d'un levier politique non négligeable. Pour l'administration régionale, l'initiative dont elle est partie prenante doit rapporter des recettes fiscales importantes pour le budget régional, permettre une meilleure allocation des investissements, y compris étrangers<sup>410</sup>, en tirant partie du seul vrai secteur porteur de la région - les entreprises du complexe pétrochimique d'Omsk contribuent pour plus de la moitié au budget de la région.

Dès sa création cependant, *Sibneft* est au centre de nombreuses polémiques, à l'intérieur même de la région et jusqu'à Moscou. Plusieurs députés de l'oblast accusent ainsi l'entreprise de se soustraire à sa participation au budget régional, trahissant en quelque sorte les intérêts de la région et l'objet même de son existence. Ses dirigeants doivent se

---

<sup>407</sup> Le phénomène était en effet plus sensible dans d'autres régions où se croisaient des intérêts économiques plus importants et les intérêts politiques de personnalités venues de la capitale ou regardant vers elle. C'est le cas notamment de Nijni-Novgorod ou de Krasnoïarsk. La confusion consiste par exemple pour le gouverneur de Samara Konstantin Titov à figurer dans le conseil de direction de deux des employeurs majeurs de la région, AvtoVaz et Yukos. (see Romanov, Tartakovskaya, 1998)

<sup>408</sup> *Sibirskaa Neftannaâ kompaniâ, Compagnie pétrolière de Sibérie.*

<sup>409</sup> *Omsknefteorgsintez, Omsknefteprodukt, Noâbrskneftegaz et Tûmen geologiâ.*

<sup>410</sup> En 1998, les investissements étrangers s'élevaient à 440 millions d'USD selon l'administration régionale en majorité dans le secteur pétrolier. Les investissements étrangers dans la région d'Omsk. *note du comité à l'information de l'administration régionale*, 23 avril 1999, site internet <http://www.regions.ru>

justifier à de nombreuses reprises sur la faiblesse de la contribution de la société au budget, évoquant la baisse de la production et les changements dans la réglementation fédérale. Mais pour beaucoup dans la région, le sentiment s'installe à nouveau d'un pillage par les grands intérêts financiers des ressources de la région et d'une perte de souveraineté sur la politique de développement économique. Ce sentiment est aussi renforcé par une vague d'assassinats commandités de plusieurs responsables économiques, qui donnent à penser que la région relativement calme d'Omsk est à son tour rattrapée par la criminalisation du monde des affaires.

En 1998, les esprits ne s'étaient guère calmés et face à de nouvelles annonces de rachat et fusion, le directeur de *Sibneft* Konstantin Potapov justifie le choix initial de son prédécesseur<sup>411</sup>, même s'il précise qu'il avait des vues plus ambitieuses en termes de constitution de groupe financier-industriel que le simple regroupement de quatre entreprises<sup>412</sup>. Quant à la contribution budgétaire, elle aurait beaucoup remonté après deux années qui ont correspondu à une forte baisse de la production. Le directeur précise que dans les projets en cours de fusion avec *Ioukos*, le maintien de l'entreprise dans l'oblast sera assuré et affirme que loin d'être une entreprise « étrangère » (sic) à la région, *Sibneft* fait beaucoup pour la population avec la fourniture d'équipements de santé publique et divers programmes d'aide sociale.

Destinée à affaiblir Boris Berezovski, actionnaire majoritaire de *Sibneft*, un redressement fiscal exigé de la raffinerie d'Omsk ONPZ, l'une des principales composantes de *Sibneft* en décembre 1997, a également mis en lumière le danger de dépendre d'oligarques moscovites susceptibles à leur tour d'être fragilisés. L'entreprise a été sauvée de la faillite par une intervention directe du Premier ministre Viktor Tchernomyrdine, mais présenté à cette occasion comme « l'homme de Moscou », le gouverneur s'est vu fortement contesté sur son propre terrain, celui d'un développement économique indépendant des intérêts du centre. En janvier 1998, *Sibneft* annonçait sa fusion avec *Ioukos* et la naissance de *Iouksi*, destiné à prendre la tête du marché russe<sup>413</sup>. Le projet, abandonné en mai 1998, faisait planer sur la région la menace d'une

---

<sup>411</sup> Il a succédé à Litskievitch, mort par noyade dans les circonstances mal élucidées -l'enquête a conclu à un accident- à l'été 1995.

<sup>412</sup> « Nam ne nužny advokaty (Nous n'avons pas besoin d'avocats) », *Vremâ* (Omsk), 4-10 mars 1998, p.13.

<sup>413</sup> Le projet de fusion participait d'une double tendance générale du secteur pétrolier russe : une réorganisation industrielle et une recomposition du capital, qui a donné lieu à la constitution fin 1997 de

consolidation des deux compagnies entraînant les bénéfices de la raffinerie vers Moscou, via un système de transferts bancaires. C'est d'ailleurs à la même période, en mars 1998, que la Banque *Menatep*, dont le fondateur Mikhaïl Khodorkovski est président de *Ioukos*, parvenait à s'implanter à Omsk après plusieurs années de tentatives infructueuses et malgré la résistance active des autorités régionales, peu enclines à voir s'installer une banque directement liée aux intérêts de la compagnie pétrolière et sans liens antérieurs dans la région.

La prudence de L. Polejaev se voit confirmer avec l'accession de R. Abramovitch à la tête de *Sibneft*<sup>414</sup>. Même s'il en est proche, le gouverneur a préféré manifestement ne pas trop s'afficher avec le jeune oligarque qui a préféré de son côté être élu député puis gouverneur dans une toute autre région, la Tchoukotka<sup>415</sup>. Le développement de *Sibneft* a eu des conséquences paradoxales. La compagnie régionale constitue l'une des clés du développement économique régional à partir du secteur pétrolier, et donc de son autonomie financière. En même temps, elle peut être utilisée comme cheval de Troie par des ambitions extérieures. Néanmoins, ce grand jeu autour du pétrole ne concerne en fait qu'un petit nombre d'acteurs dans la région, les autres responsables économiques ayant tendance à se tenir éloignés de ce qu'ils considèrent comme une affaire trop complexe pour être maîtrisable localement.

#### **III.1.4. La crise de l'été 1998 : un test pour l'autonomie des régions**

Les réactions parmi les responsables régionaux à la crise financière de l'été 1998 sont également significatives. Quasi-unanimes à voir dans cette crise le résultat de politiques irresponsables menées à Moscou, les gouverneurs ont réagi en fonction de la manière dont leur région était touchée.

Au lendemain de la crise, la région d'Omsk ne s'est pas distinguée par des mesures particulièrement dures. La priorité était d'établir clairement les responsabilités du

---

14 holdings verticales (auxquelles s'ajoutent des groupes en province) intégrant production, raffinage et distribution. Mais c'est depuis 1995 que les compagnies financières ont pu renforcer leurs positions dans le secteur, grâce à l'opération "prêts contre actions" lancée par le gouvernement russe. Ainsi, 85% de Youkos appartiennent à Menatep, et 51% de Sibneft à la société financière *Finansovaâ Neftânnââ Kompaniâ*, propriété de Boris Berezovski. Cf. Locatelli (1998).

<sup>414</sup> Il rachète la totalité de l'entreprise lorsque B. Berezovski quitte la Russie en 2000.

<sup>415</sup> Région située dans l'Extrême Orient russe. R. Abramovitch a été élu député à la Douma fédérale en 1999, puis gouverneur en 2001 et confirmé dans son poste en 2005.

gouvernement central dans la crise, ce qui permettait d'en exonérer la région. On préféra s'abstenir de toute confrontation sur les points sensibles : il n'a pas été question de monnaie de substitution, et le gouverneur n'a cessé d'insister sur la nécessité de maintenir l'ordre, la stabilité, et la verticale du pouvoir. L'administration régionale a annoncé essentiellement des mesures de renforcement de l'action et du contrôle des pouvoirs publics sur la vie économique et sociale tout en ne voulant pas apparaître aux yeux des acteurs économiques comme trop interventionniste.

Le contrôle des activités bancaires a constitué une priorité dès les premiers jours de la crise. L'administration régionale n'a cependant pas voulu rejeter la faute sur les filiales régionales des banques moscovites et le gouverneur a tenu à préciser qu'elles n'avaient pas transféré de sommes importantes vers Moscou. En refusant de les désavouer, le gouverneur cherchait à la fois à préserver l'avenir et à faire reconnaître le bien fondé de sa stratégie vis à vis de ce secteur, qui repose sur une confiance étendue accordée à un petit nombre de banques implantées dans l'économie régionale et une grande méfiance vis à vis des tentatives d'intrusions non contrôlées. La région d'Omsk n'a d'ailleurs pas décidé de la création d'une « banque du gouverneur », initiative prise dans d'autres régions, mais a annoncé qu'elle désignait la *Promstroïbank* comme la banque de référence, en quelque sorte garantie par les autorités régionales qui incitent fortement les acteurs économiques à traiter avec elle. Par ailleurs l'administration régionale a élaboré un système de recouvrement des dettes autour des créanciers et des débiteurs d'*Inkombank*, plus grosse filiale de la banque en province. Ce mécanisme a évité la déroute à la banque qui avait la confiance (et en partie l'argent) de l'administration, et a permis le remboursement d'un certain nombre de déposants privés, diminuant ainsi les tensions politiques et sociales envers le gouverneur. Il a ensuite été étendu avec des variantes à d'autres régions<sup>416</sup>.

Élément significatif d'une certaine distance vis à vis de la crise, la session extraordinaire de l'Assemblée législative régionale le 9 septembre 1998 s'est ouverte sur une déclaration du gouverneur qui mettait en avant les tendances positives dans le développement économique de la région, grâce notamment à la concrétisation de

---

<sup>416</sup> Cf. P'yanykh I., "Poshla platit' guberniya (la province est allée payer)", *Kommersant (weekly)*, March 23, 1999. A Omsk, le schéma était le suivant : Le gouverneur a ordonné aux entreprises de payer leur dettes à la banque directement aux épargnants qui, en échange cèdent aux entreprises les droits sur leurs dépôts.

plusieurs projets mis en place par l'administration régionale : Reconversion des entreprises militaires dans la production d'équipements pour la pétrochimie, joint-venture avec *Volvo*, installation du gaz dans les zones rurales etc. Il renvoie la responsabilité à Moscou : « nous avons agi activement et correctement. Mais les causes générales de la crise étaient là, à savoir les erreurs patentes commises par l'État dans le cours des réformes ». Les autorités régionales cherchent à signifier, autant aux dirigeants économiques locaux qu'à l'opinion publique et qu'à Moscou, qu'elles ne sont pas sans ressources : « Il ne faut pas présenter la situation comme sans issue. Nous avons des forces et la capacité de faire beaucoup, mais il faut agir avec retenue, fermement peut-être mais dans le cadre légal »<sup>417</sup>.

La région d'Omsk est restée assez imperméable à une crise d'abord moscovite, en raison du caractère non monétaire de nombreux échanges et grâce à la présence d'un important secteur agricole et agro-alimentaire qui assure à la région non seulement la subsistance mais une monnaie d'échange en nature contre d'autres ressources ou biens industriels. Pour Omsk comme pour la plupart des autres régions, l'affaiblissement du pouvoir central est un souci supplémentaire autant qu'un avantage. La dépendance à l'égard des transferts fédéraux reste très importante car ce sont eux qui permettent le paiement des salariés du secteur public, qui sont aussi des électeurs et seront les premiers à manifester leur mécontentement.

Si Omsk a fait preuve, une fois encore d'une certaine modération dans ses réactions, D'autres régions ont pris une position beaucoup plus dure, certaines prenant la décision unilatérale et spectaculaire de fermer la frontière administrative pour protéger les marchés alimentaires ou de procéder à une émission monétaire. Destinée à réaffirmer l'unité de la région et sa capacité à faire face à l'adversité venant de l'extérieur, l'activation de cette notion de frontière avait une portée symbolique forte<sup>418</sup>. Présentées comme visant à assurer la survie des régions, ces mesures étaient aussi destinées à assurer la survie politique des gouverneurs, à un an des nouvelles élections. Très mal

---

<sup>417</sup> *Omskij Vestnik*, 10 septembre 1998.

<sup>418</sup> Il est vrai que les frontières territoriales sont à l'intérieur de la Russie physiquement marquées par des postes de contrôle de la police de la route, dont les barrières peuvent être fermées, sachant que les axes routiers sont peu nombreux et qu'il est donc assez facile de contrôler les entrées et sorties de camions par exemple, à tout le moins de donner fortement l'impression que le contrôle est effectif. La fréquence et l'importance de ces frontières territoriales sont plus marquées encore lorsqu'il s'agit des Républiques, notamment bien sûr dans des régions en conflit comme le Nord-Caucase.

ressenties des autorités centrales, ces réactions ont suscité la crainte d'une nouvelle fronde des régions, qui mettrait un terme à la stabilisation du milieu des années 1990. On peut penser que ces événements ont contribué à construire à nouveau une image des régions comme menace pour le pouvoir central, une menace que V. Poutine va utiliser dès son arrivée au pouvoir en luttant contre les fiefs régionaux au nom de la restauration de l'unité de l'État.

### **III.2. L'auto-administration locale : discours utopique et conflits de pouvoir**

---

*Mestnoe samoupravlenie* : ce terme russe, traduit couramment en français par auto-administration locale – et correspondant au *local self-government* en anglais - est beaucoup plus qu'un vocable technique. Chargée de sens depuis la perestroïka, l'auto-administration locale est emblématique de deux types de difficultés et d'enjeux : l'institutionnalisation des pratiques administratives et des politiques publiques menées au niveau local d'une part ; la quête d'un gouvernement plus proche de la population et de l'exercice de la démocratie locale. Lorsque l'on entreprend d'examiner la question d'un peu plus près pour tenter de comprendre la signification de cet objet institutionnel particulier au cours des années 1990, on se rend compte rapidement des ambiguïtés et des malentendus que recouvre la notion telle qu'elle est « rêvée », tout en constatant que l'opposition croissante entre les maires – des grandes villes principalement - et les gouverneurs recouvre des conflits de compétence et de partage des ressources quant à eux tout à fait identifiables et concrets, comme nous l'avons vu à l'œuvre dans la région d'Omsk. L'enjeu du gouvernement local est dans tous les pays, et particulièrement dans un pays en transformation comme la Russie, un enjeu (Evans & Gel'man, 2004).

### III.2.1. Une notion ambiguë

Juridiquement, les organes de l'auto-administration locale en Russie désignent en premier lieu le pouvoir municipal, avec un maire, responsable de l'exécutif et de manière générale élu au suffrage universel direct, et une assemblée représentative, soviets ou Douma, dont les capacités d'action sont peu étendues. En revanche, l'importance de l'élection au suffrage universel du maire apparaît dans la plupart des villes comme une institution incontournable.

Une série de lois ont depuis la perestroïka cherché à définir et encadrer juridiquement l'auto-administration locale : la première en 1990 pour l'ensemble de l'URSS, puis une deuxième en 1992 pour la Russie, ont jeté les bases d'une auto-administration locale (*mestnoe samoupravlenie*), censée être distincte dans son principe et dans son fonctionnement du pouvoir d'État ou de la « verticale du pouvoir ». C'est ensuite la Constitution de 1993 puis la loi du 26 août 1995<sup>419</sup>, complétée en 1997 par une loi sur les finances locales, qui en ont tracé le cadre autour de grands principes: assurer le règlement autonome par la population des questions d'importance locale ; organiser et gérer la propriété municipale. Le sort des *raïony* (arrondissements ou districts) situés à l'intérieur des oblasts dépend de la législation spécifique élaborée par chaque sujet de la Fédération, la notion inédite de « formation municipale » (*municipal'noe obrazovanie*) permettant en effet soit de les considérer de même niveau que l'auto-administration locale, soit de les maintenir dans la verticale du pouvoir.

C'est dans ce contexte que l'institution du *zemstvo* (cf. *supra* chap. I) retrouve une soudaine actualité, les chercheurs spécialistes de cette question se muant volontiers en experts et promoteurs d'une nouvelle architecture institutionnelle qui permettrait de susciter par en bas une démocratisation et une autonomisation de la société, alors que l'on constate la faible implantation d'autres fondements classiques d'une société civile – associations, syndicats, action collective (Porter & Seregny, 2004 ; Evans 2004, Borisov & Saryčev, 1997)<sup>420</sup>. Au début des années 2000, le propos des chercheurs est plus nuancé que les louanges unanimes adressées une décennie auparavant, mais l'ensemble

---

<sup>419</sup> Loi fédérale n°3506 "Sur les principes généraux de l'organisation de l'auto-administration locale dans la Fédération de Russie", du 28 août 1995. Pour le texte de la loi, cf. *Sobranie zakonodatel'stva*, n°35, 28 Août 1995, pp. 6541-6564.

<sup>420</sup> Des experts vont préparer un projet de loi en 1994, concurrent au projet de l'administration présidentielle, qui prévoyait des *mécanismes* d'auto-administration locale à tous les échelons territoriaux et n'en faisait pas un *niveau* particulier opposé au pouvoir d'État.

des travaux s'accordent à montrer que l'expérience des zemstvos non seulement a été bénéfique en termes de participation au développement économique et à la politique sociale (Evans, 2004), mais qu'elle a constitué une expérience importante en terme de participation politique collective et d'émergence d'une auto-administration. Malgré le biais de la représentation et les limites de leur pouvoir, elles apparaissent comme le modèle d'une véritable auto-administration locale, par contraste avec les soviets mais aussi avec les institutions représentatives mises en place par le régime russe en 1991, et une alternative aux visions trop exclusivement 'par le haut' des réformes.

Dès le début, les questions économiques sont au premier plan et l'imprécision du cadre juridique autant que la situation propre à chaque région rendent très difficiles le partage des compétences et des ressources entre les municipalités et les régions. Plus exactement, dans la mesure où la mise en place des réformes fait passer au premier plan des questions économiques et financières, toute autre préoccupation qui mette en avant les questions d'organisation institutionnelle, de représentation, de participation des habitants, a tendance à être peu audible. En réalité, la question de l'auto-administration locale devient rapidement une simple question de gouvernement local, un avatar de celle des relations entre les différents échelons de la « verticale du pouvoir » (Gazier, 1995, Gel'man & Senatova, 1995), où se négocie à la marge un degré d'autonomie variable, sans les moyens qui l'accompagnent. La loi de 1995 semble d'ailleurs comme « en retard sur les événements » de ce point de vue, comme si ses promoteurs avaient voulu affirmer par le droit des principes très généraux et un modèle théorique dont on pouvait penser que la réalité des relations de pouvoirs et des rapports de force locaux et régionaux viendrait rapidement à bout<sup>421</sup>.

Tout en établissant un cadre souple elle laisse aux sujets de la Fédération le soin de régler dans les détails les dispositions les plus importantes en termes de partage des compétences et de gestion des finances, confiant le sort des municipalités et des villages au bon vouloir des régions. Celles-ci étant déjà aux prises, comme on l'a vu, avec la difficile construction d'un fédéralisme budgétaire, il était peu probable qu'elles adoptent des configurations favorables à l'auto-administration locale, d'autant plus que la concurrence des grandes villes, disposant d'un potentiel industriel et commercial

---

<sup>421</sup> D'ailleurs, la loi de 1995 étant beaucoup trop imprécise, elle est complétée en 1997 par une loi dont l'essentiel est consacré aux questions financières.



important, ne pouvait être ignorée. C'est ainsi que les gouverneurs ont largement usé de leur influence au sein du Conseil de la Fédération pour faire obstacle à des initiatives fédérales trop favorables à l'auto-administration locale, bloquant par exemple une première version de la loi qui établissait une parité des responsabilités financières entre niveau régional et niveau municipal. En outre, il faut remarquer qu'en matière d'élection du pouvoir représentatif, beaucoup de règles étaient déjà fixées par les décrets d'octobre et décembre 1993 consécutifs à la dissolution du Parlement, notamment le nombre de députés dans les assemblées élues, et laissaient aux chefs de l'exécutif régional une grande latitude dans la fixation des règles, que ceux-ci ont le plus souvent adaptées à leur avantage - priorité à la nomination pour les responsables exécutifs des municipalités, règlements électoraux fixés de telle sorte que les assemblées élues soient formées d'une majorité de représentants de l'administration -, voire irrégularités au cours du scrutin<sup>422</sup> (Gazier, 1995).

### **III.2.2. Une mise en pratique inaboutie sur le terrain**

A Kalouga comme à Omsk, ce sont les assemblées législatives régionales qui ont préparé les lois régionales fixant l'organisation des pouvoirs à l'intérieur de l'oblast. Le schéma général est une distinction entre le pouvoir régional, représentant du pouvoir central jusqu'à l'échelon du district (*raïon*), tandis que les villes et les villages élisent au suffrage universel le responsable du pouvoir exécutif, et une assemblée représentative. La démarche des assemblées régionales est compliquée par la préparation de la loi fédérale sur l'auto-administration locale qui n'est pas encore votée alors que les régions tentent de mettre en place leur propre organisation des pouvoirs.

Cette situation est compliquée à Kalouga par la création d'une instance hybride, qualifiée de zone tampon, un « soviet de district », organe consultatif réunissant des représentants des soviets locaux, dans une tentative pour ne pas laisser les districts, échelon important de l'administration en milieu rural, dépendre uniquement de l'exécutif et de la verticale du pouvoir. Comme le remarque un responsable de

---

<sup>422</sup> Scrutin public dans les villages, irrégularités sur le découpage électoral ou les signatures exigées.

l'administration : « L'*oblast* s'occupe de l'application régionale de la politique fédérale alors que le niveau local n'a pas cette obligation, ce qui fait que surtout à la campagne, les gens ne comprennent pas pourquoi l'État ne 'descend pas' jusqu'au plus petit village. Mais dans les faits, les organes locaux du pouvoir doivent comme en contrepartie de cette « liberté », assumer des tâches gigantesques sans les ressources correspondantes »<sup>423</sup>.

Suite à la loi de 1995, et pour prendre en compte cette forte dimension rurale, vingt villes chef-lieu de district (*raïcentr*) de la région de Kalouga ont choisi pour les districts le statut de *formation municipale (municipal'noe obrazovanie)* qui permet l'élection d'une instance représentative et d'un responsable. Si cette nouvelle organisation remplace l'organisation précédente dans laquelle chaque district avait un fonctionnaire nommé à sa tête, des conflits importants se sont développés entre ces nouvelles formations municipales et les fonctionnaires de l'administration des districts. Pour pallier le manque de ressources, source principale de ces conflits, une association des petites villes de l'oblast de Kalouga s'est créée, pour favoriser la coopération et mutualiser les moyens<sup>424</sup>. A Omsk, la législation régionale n'a pas accordé aux petites villes et aux villages le statut de sujet de l'auto-administration locale : selon les experts de la région, c'est après une étude de l'opinion des habitants que le district a été choisi comme niveau de décision et de coordination de l'auto-administration locale. Les districts élaborent leur propre statut (*Oustav*), disposent d'une assemblée élue<sup>425</sup>, et sont responsables d'un dernier échelon représentatif, les soviets ruraux (*sel'skie sovety*), qui regroupent plusieurs villages<sup>426</sup>. Cependant, une ambiguïté demeure puisque les responsables des districts sont de fait les nouveaux responsables de l'exécutif local, mais sont nommés et non élus, tout en ne pouvant plus détenir de mandat électif par ailleurs. Auparavant, lorsque le responsable de district n'était qu'un poste administratif, ce cumul était largement pratiqué. Ainsi, le responsable du district urbain Leninskiï à Omsk était-il auparavant député municipal et même président du soviet. Il a dû démissionner de son mandat électif et s'est aussitôt présenté à l'échelon supérieur,

---

<sup>423</sup> Entretien avec Igor Zaïtsev, responsable des mouvements sociaux et organisations religieuses à l'administration de l'oblast, 11 octobre 1994.

<sup>424</sup> Entretien avec O. Bykhovski, Kalouga, 8 avril 1997.

<sup>425</sup> 393 élus sont issus des élections organisés en décembre 1996 pour l'ensemble des districts.

<sup>426</sup> Entretien avec T.G. Zaïtseva, 14 avril 1997.

l'assemblée législative régionale - où le cumul reste possible - dans le district où il est responsable exécutif, pour, précise-t-il, vérifier sa légitimité<sup>427</sup>.

A Omsk, la préparation par l'Assemblée législative régionale de la charte régionale (*oustav*) et de la loi fixant l'organisation de l'auto-administration locale a constitué un exemple emblématique des difficultés de l'instance législative à se positionner entre les intérêts de l'administration régionale et l'engagement réel de certains de ses membres pour la question. Entourée d'experts juridiques partisans de longue date de l'auto-administration locale<sup>428</sup>, l'assemblée législative régionale a ainsi passé une partie de l'année 1995 à élaborer, d'abord, une législation organisant les pouvoirs locaux puis à présenter un projet de statut fondamental de la région, *oustav*, adopté fin décembre 1995, après d'âpres discussions.

La responsable de ces questions au sein de l'assemblée législative régionale exprime avec conviction que l'auto-administration locale est à la base de l'État et de la démocratie, que les répartiteurs du budget ne comprennent pas que la stabilité de l'État commence en bas et que c'est dans les municipalités que se trouvent ceux qui ont une expérience de ces questions. « L'auto-administration locale ne peut pas être une directive venue d'en haut. Il faut faire confiance aux gens »<sup>429</sup>.

Cependant, on constate que le travail de mise en place de normes juridiques, de fixation d'un cadre institutionnel de l'assemblée législative, pèse peu face au conflit principal entre les deux niveaux du pouvoir exécutif et face aux questions d'ordre économique et financier qui, elles, ne sont pas résolues en niveau fédéral. L'exemple de la région d'Omsk témoigne à la fois de cette impossibilité chronique dans la Russie des années 1990, à mettre en place une auto-administration locale, mais aussi du déplacement du conflit principal : à l'opposition soviets/administration, pouvoir exécutif/pouvoir représentatif du début des années 1990, a succédé un conflit au sein même de la

---

<sup>427</sup> Entretien avec Konstantin Ilitch Parasinnikov, ancien président du soviet municipal, député à l'assemblée régionale et ancien responsable administratif de district, 30 mars 1995.

<sup>428</sup> T. Zaitseva, en charge de l'auto-administration locale et V. Kostioukov, juriste expert de ces questions au sein de l'Assemblée régionale avaient organisé une conférence dès 1991 à Omsk sur le sujet (Zajceva, Kostioukov, 1991).

<sup>429</sup> T.G. Zajceva, « I Opât' načinaem s nol'â ? (il faut encore repartir de zero?) », *Rossijskaâ Federaciâ*, n°15, 1994.

verticale de l'exécutif, entre les maires et les gouverneurs, principalement autour des recettes fiscales, de la répartition du budget et de la propriété.

### **III.2.3. Déplacement du conflit principal à Omsk : le maire contre le gouverneur**

Avec le vote de la loi sur l'auto-administration locale en 1995 et l'élection des maires au suffrage universel, les villes, et particulièrement les capitales régionales, montent progressivement en importance face aux régions et se posent de plus en plus en interlocutrices de poids, face au pouvoir central comme face aux acteurs économiques. Le centre voyant avec inquiétude le poids pris par les gouverneurs et les administrations régionales qui ont eu en main les leviers du pouvoir depuis fin 1991, il arrive assez fréquemment qu'il encourage, directement ou en sous-mains, la « fronde des maires », qui se traduit par de sérieux conflits entre pouvoir régional et pouvoir municipal.

Motivés au début des années 1990 par les divisions idéologiques et par des intérêts directement liés au partage des bénéfices de la privatisation, ces conflits portent à partir de 1995 avant tout sur les problèmes de répartition des compétences et des ressources budgétaires et fiscales, indispensables au développement économique et social de chaque entité territoriale. Avec le vote de la loi de 1997 sur les finances locales qui complète celle de 1995 sur les principes généraux de l'auto-administration locale, les municipalités, notamment lorsqu'il s'agit de villes disposant de ressources importantes, se voient dotées de possibilités qu'elles n'avaient pas jusqu'alors en terme de gestion budgétaire (Young, 2004).

Ces conflits sont d'autant plus exacerbés qu'ils deviennent structurels et renvoient aux lacunes législatives, à l'absence de normes et de procédures de résolution des conflits. L'observation de ces mêmes conflits dans d'autres régions conduit à penser qu'il s'est établi une sorte de règle en la matière : les impasses et les contradictions juridiques et économiques sont telles que des conflits importants sont pratiquement inévitables dès lors que l'une des deux entités ne domine pas exclusivement, comme si aucun équilibre entre la subordination et la guerre n'était possible. Ainsi, aux défauts d'institutionnalisation qui caractérisent les régimes politiques régionaux, s'ajoutent ceux du gouvernement local, qui trouvent leurs sources dans un défaut d'institutionnalisation

au niveau fédéral mais qui revêtent aussi une dimension régionale propre (Slider, 2004)<sup>430</sup>.

Le problème repose sur un paradoxe qui entretient la confusion. Tout le discours sur l'auto-administration locale en Russie souligne une différence de nature entre la verticale du pouvoir, qui vient du centre pour s'arrêter au niveau de la République ou de la région, et les institutions d'auto-administration locale, qui tireraient leur légitimité d'en bas », de la société, en se situant au plus près d'une démocratie participative. La réalité du pouvoir, et l'exemple d'Omsk le montre bien, est toute autre : si les uns et les autres s'accusent d'empiéter sur leurs prérogatives respectives, c'est justement parce qu'ils entendent partager les mêmes ressources et gouverner avec les mêmes outils, le conflit portant sur la répartition entre les différents échelons.

Le conflit qui a opposé la ville d'Omsk, à l'administration régionale, avec des phases diverses et contradictoires, est devenu un élément central de la vie politique et économique de la région, mais il n'est pas facile de distinguer les prétextes des causes profondes. L'existence de telles oppositions est classique dans de nombreuses régions<sup>431</sup>, mais ce face à face a pris d'autant plus d'importance dans la région d'Omsk qu'aucune autre ville ne peut fournir de contrepoids en ressources économiques ou politiques. Non seulement la capitale régionale rassemble à elle seule plus de la moitié de la population, mais les autres centres urbains de la région ne dépassent pas 25 000 habitants<sup>432</sup>.

---

<sup>430</sup> Voir aussi Leonid Smyrniaguin, "Mayors Against Governors ?", *Russian Regional Report*, vol. 4, n°9, 11 mars 1999.

<sup>431</sup> On pense en premier lieu à la région de Vladivostok où le conflit qui tient largement aux personnalités en présence et à des caractéristiques locales très fortes est allé jusqu'aux instances judiciaires. A Kemerovo, A. Touleev a longtemps opposé sa popularité et sa position de président de l'assemblée régionale au gouverneur Mikhaïl Kisliouk. L'élection d'Aman Touleev comme gouverneur en 1997 devait logiquement apaiser la situation mais la nouvelle assemblée élue en 1998 veut se faire entendre et son président Filatov ne tarde pas à entrer en conflit avec Touleev. Dans la région de Sverdlovsk, le maire de Ekaterinburg, Arkadiï Chernetsky, candidat pour l'élection du gouverneur prévue en août 1999, est le principal rival d'Eduard Rossel. A Novosibirsk, le gouverneur Vitali Mouka tente de transférer à la région une part plus importante de l'impôt sur le revenu, au détriment de la ville et surtout de son maire, Viktor Tolonkonski, possible rival du gouverneur en décembre 1999. *Russian Regional Report, internet edition*, 4 (13), 7 avril, 1999. L'édition du 1<sup>er</sup> avril rapporte des faits similaires pour la région de Tver : comme à Omsk, la ville "donneuse" nette, se plaint de ne pas recevoir de financement à hauteur de sa contribution et surtout à la hauteur des charges courantes et des programmes qu'elle est chargée par la région de financer. Les maires de l'association des villes de Sibérie et d'Extrême-Orient, réunis en novembre 1998, ont dénoncé le "totalitarisme" des gouverneurs qui ont profité des mesures d'urgence à l'occasion de la crise d'août pour contrôler plus étroitement les finances municipales. *Russian Regional Report, internet edition*, 3 (46), 19 Novembre 1998.

<sup>432</sup> Omsk compte de ce fait les 4/5 de la population urbaine de la région.

Deux véritables camps sont en présence et divisent tous les acteurs de la région, à commencer par les médias qui se livrent une guerre sans merci. Cette surenchère par journalistes interposés est moins risquée que des prises de position directes du maire ou du gouverneur, qui se réservent ainsi la possibilité de négocier. D'ailleurs, lors d'une session de l'assemblée régionale, le gouverneur a coupé court à la discussion sur ce sujet en répliquant au maire : « Tous les médias sont engagés : la moitié pour la ville ; l'autre moitié pour la région »<sup>433</sup>. La bataille des journaux a culminé pendant les élections législatives régionales de mars 1998 avec, notamment, des titres virulents dans la presse municipale contre les entrepreneurs proches de l'administration régionale (« la mafia d'Omsk » ou « les *Mavrodi* d'Omsk<sup>434</sup> »), et s'est encore exacerbée avec deux événements successifs survenus en mars 1999. La tentative d'assassinat contre le vice-gouverneur a suscité dans les publications proches de l'administration régionale des accusations à peine voilées mettant en cause l'administration municipale qui aurait pu vouloir éliminer un futur candidat au poste de maire, en décembre 1999<sup>435</sup>. La confrontation a pu aussi prendre pour objet des événements totalement extérieurs à la région, ainsi le début des frappes aériennes en Yougoslavie qui a donné aux partisans des uns et des autres une nouvelle occasion de surenchère : le maire s'est associé aux communistes et au parti nationaliste de Sergueï Babourine pour condamner violemment les bombardements et appeler à soutenir la Serbie. L'administration régionale, appelant au calme et mettant en garde la population contre les débordements, s'est vue accusée par la presse municipale d'être un « suppôt de l'OTAN ».

Depuis 1997, les autorités municipales ont cherché à étendre leurs compétences sur les affaires de la ville, souhaitant ne laisser à l'administration régionale que le strict minimum des fonctions administratives de l'État (police, douanes, impôt...). En témoigne la bataille autour du statut de la ville en 1997. Les autorités municipales voulaient obtenir pour la ville d'Omsk le statut de « centre administratif », et prendre ainsi directement les décisions qui s'appliquent à son territoire. Faisant par exemple

---

<sup>433</sup> *Oreol Express* n°2, 15 janvier 1998, p.5

<sup>434</sup> Allusion à un homme d'affaires qui avait mis en place le célèbre fond d'investissement MMM au début des années 1990, une pyramide financière dont l'effondrement avait causé la ruine de très nombreux épargnants dans tout le pays.

<sup>435</sup> *Omskij Vestnik* 23 mars 1999, p.1 ; *Kommerčeskie vesti*, n°11, 1999, p. 2. Le service de presse de l'administration avait donné le ton dans son communiqué de presse : "la guerre de l'information était décidément devenue une vraie guerre".

remarquer que la date et le déroulement des samedis travaillés (*soubbotniki*)<sup>436</sup> à la fin de l'hiver sont décidés pour la ville par le gouverneur, un membre du conseil d'experts de l'administration régionale notait que le maire, V. Rochtchoupkine était dans la situation d'un maire d'un petit village, ce qui ne correspond en rien à la taille réelle de la ville, à sa population et à son poids économique<sup>437</sup> ». Les compétences du maire et celles du gouverneur sont définies par leurs assemblées élues respectives qui ne travaillent pas ensemble et peuvent prendre des décisions parfaitement contradictoires sur un même sujet. Le gouverneur voulait quant à lui renforcer la position du pouvoir d'État et entendait bien que toutes les mesures contenues dans l'*Oustav* (statut) de la ville qui faisaient d'Omsk un centre administratif soient prises en accord avec l'Assemblée législative. Ce projet demandait une modification du statut et a donc été soumis au vote de l'assemblée régionale qui l'a accepté en première lecture. Il n'a manqué ensuite que deux voix pour atteindre la majorité des deux tiers permettant de passer outre le veto du gouverneur et d'entériner le projet<sup>438</sup>.

Les batailles qui reviennent chaque année pendant toute cette période autour du budget illustrent le problème. Après deux mois de sessions houleuses consacrées à cette question, l'assemblée législative régionale a adopté, le 23 mars 1999, par dix-neuf voix contre dix, le projet de budget pour l'année 1999. Les dépenses prévues sont de 5 218 millions de roubles pour 3 130 millions de roubles de recettes. Les critiques des opposants portaient sur des points économiques (non prise en compte de l'inflation de 1998, pas de reports des arriérés de salaires du secteur public et des allocations familiales) et politiques (subventions accordées à l'équipe de hockey et à des médias proches de l'administration régionale). Le déficit prévu était d'environ 40% et ni les amendements de l'opposition communiste, ni ceux des Partisans de l'administration municipale n'ont été retenus<sup>439</sup>. Ils reprochaient au projet de la région de contredire les priorités sociales affichées, et surtout de diminuer de beaucoup la part des dépenses consacrée aux transferts vers le budget municipal : 24% contre 33% en 1998. Le maire

---

<sup>436</sup> Du mot *soubbota* (samedi) : les *soubbotniki* étaient des samedis de travail volontaire dans l'entreprise ou dans son quartier, généralement consacrés à l'entretien ou au nettoyage, particulièrement à la fin de l'hiver. En vigueur de manière obligatoire pendant la période soviétique, ils ont été maintenus ou rétablis dans un certain nombre de municipalités.

<sup>437</sup> Entretien avec V. Driaguine, directeur du centre de recherches Gueptisentr., 14 avril 1997.

<sup>438</sup> A cette occasion, le conflit a traversé l'Assemblée législative avec des députés chefs d'administration des districts municipaux qui ne peuvent entrer en contradiction avec le maire bien qu'ils soient membres de l'assemblée de la région.

<sup>439</sup>

avait exigé que soit reversé à la ville 50% de l'impôt sur le patrimoine et 50% des droits d'accises sur l'alcool et autres taxes commerciales. Mais une commission d'enquête de l'assemblée régionale a fait entériner par les députés régionaux le constat d'une mauvaise gestion par la ville de son budget 1998. Elle aurait eu notamment, contrairement aux affirmations de la mairie, de quoi payer les salaires des enseignants. L'accord bilatéral de répartition des compétences entre Moscou et la région d'Omsk, signé en mai 1996, a en effet réparti la charge des salaires entre le budget fédéral, qui transfère les sommes aux autorités régionales, et le budget municipal, lui-même largement alimenté par les transferts des échelons supérieurs. Mais ceux-ci parviennent à destination substantiellement amputés.

En présentant le budget de la ville pour 1998<sup>440</sup>, le maire d'Omsk met en relation l'obligation d'économies avec les conséquences de la privatisation, qui oblige la municipalité à chercher de nouvelles ressources pour le soutien aux investissements et au développement économique, en l'absence de réforme de la législation fiscale. Il lui faut donc lever des impôts locaux, mais aussi rationaliser l'organisation des services municipaux pour économiser sur le budget<sup>441</sup>. Affichant un souci de protection de ses administrés, le maire déclare se fixer comme objectif de faire accepter par Moscou une exception qui exempterait Omsk, suivant l'exemple de Moscou, de suivre la nouvelle législation en matière de réforme des services communaux. Le maire s'efforce d'obtenir de Moscou ce privilège qui ferait de lui « un second Loujkov » avec les avantages en termes de prestige que cela comporte. Ce positionnement n'est pas sans rappeler l'obtention par l'équipe municipale précédente, en 1992, du privilège partagé par quelques villes de privatiser pour leur compte des biens d'importance fédérale (cf. *supra* chap. III section II). C'est aussi le signe que les efforts de la capitale de l'oblast pour se distinguer et accroître son poids politique face à l'administration régionale vont au delà des hommes qui la dirigent à une période donnée.

Le conflit sur le paiement des instituteurs et des médecins des urgences s'est envenimé jusqu'à une grève sans précédent début mars 1999. Le maire a fait appel au gouvernement central en la personne du vice-premier ministre V. Matveenکو qui a

---

<sup>440</sup> *Večernyj Omsk*, n°5, 10 janvier 1998.

<sup>441</sup> Ainsi, la municipalité a fait réaliser des audits sur le département de l'eau et sur le département de l'urbanisme et opéré une réorganisation qui a permis d'économiser respectivement 6 et 7 milliards de (anciens) roubles.



débloqué 100 millions de roubles en exigeant du gouverneur qu'ils soient en intégralité transmis à la municipalité pour le paiement des salaires. L'administration régionale, quant à elle, assure que la ville avait suffisamment de moyens sur son budget pour honorer ses engagements<sup>442</sup>. Pour 1999, le budget régional a provisionné et inscrit dans un document *ad-hoc* une somme destinée aux salaires des enseignants pour douze mois. A la municipalité de décider qui doit payer les enseignants : si c'est elle, elle aura cette somme, mais devra la consacrer à cet usage ; si elle considère qu'elle est dans l'incapacité de le faire, alors l'administration régionale le prendra en charge mais gardera la somme...

La municipalité a aussi utilisé depuis 1997 une stratégie de pression par des tracasseries administratives (commission sanitaire, contrôle des patentes...) à l'encontre des entreprises, mais surtout par la création d'impôts locaux, possibilité figurant dans la loi fédérale sur l'auto-administration locale de 1995. Cette politique qui consiste à se procurer directement des ressources pour l'administration de la ville vise à rétablir ce que les dirigeants de la municipalité estiment être justice, puisque ces entreprises sont situées sur son territoire. Puisque c'est avec la richesse de la ville que vit la région -la contribution fiscale de la ville-centre au budget de la région est estimée jusqu'à 90%, la ville doit en avoir un bénéfice en retour. Les taxes locales sont de toute nature : taxe de séjour pour les étrangers, une taxe d'aéroport, un droit d'enregistrement pour les biens immobiliers, etc. La plus importante concerne cependant la voirie : 2% des bénéfices ont été demandés aux entreprises, ce qui aurait amené Sibneft à payer 30 milliards de (anciens) roubles depuis 1996. En riposte, de nombreux acteurs économiques ont établi leur domiciliation officielle hors des limites administratives de la municipalité. Sibneft, principal contributeur du budget via la raffinerie ONPZ, s'y résout à son tour en juillet 1998. La ville a répliqué en juillet 1998 par un arrêté qui augmentait la taxe à 60 (nouveaux) roubles par tonne de pétrole raffiné, décision contestée en justice par Sibneft<sup>443</sup> et à laquelle l'administration régionale a répondu à son tour en cessant les transferts budgétaires au budget municipal.

---

<sup>442</sup> Cf. notamment *Kommerčeskie Vesti*, n°9, 1999 ; *Večernyj Omsk*, 10 mars 1999.

<sup>443</sup> *Yuri Grekov, "Predpriatiâ 'begut' iz goroda v oblast' (firms are rushing out of the city, in the oblast)", Nezavissimaya gazeta*, October 10, 98 ; "Governor, mayor fight over tax revenue in Omsk", *EWI Russian Regional Report, internet edition*, 3, (44), November 5, 1998.

A l'approche des élections de 1999, certains cherchent à miser sur les maires contre les gouverneurs dans les grandes villes où le chef de l'exécutif municipal, bénéficie, comme le gouverneur, de la légitimité du suffrage universel et gère un territoire où se trouve concentrée la puissance industrielle et financière. Des promesses de transferts ou subventions ne feront que rajouter un acteur au jeu des accords bilatéraux entre le centre et les sujets de la Fédération. Sur le terrain, les institutions de l'auto-administration locale, fragilisées et parfois remises en cause dans leurs principes même, ont de plus en plus de difficultés à financer des programmes imposés par les échelons supérieurs sans contreparties financières.

Le conflit s'explique aussi par une autre série de facteurs, des rivalités symboliques et personnelles entre deux personnalités issues de l'ancien système, toutes deux remarquées pour leur profil de gestionnaire mais qui n'ont ni l'une ni l'autre été des figures politiques de premier plan. Le maire, Valeri Rochtchoupkine est aussi l'ancien adjoint fidèle, installé dans sa fonction par le gouverneur, tombé en disgrâce au fur et à mesure qu'il affirmait une certaine ambition pour la conduite des affaires de sa ville. Une experte chargée de l'auto-administration locale au sein de l'administration régionale l'explique ainsi : « c'est une question de jalousie de parents face à la soudaine maturité de leur enfant (...) Tout cela est un problème de maturité civique et politique ; malheureusement, les gens en restent au niveau des relations personnelles et on n'arrive pas à renverser cet état de fait ; ces relations subsisteront de toutes façons, même s'il y a des changements politiques, juridiques ou fiscaux »<sup>444</sup>.

Autre levier sur lequel compte le maire d'Omsk dans son combat, l'engagement au niveau fédéral pour l'auto-administration locale au sein d'associations de villes et de différents comités. En témoigne une conférence sur « l'auto-administration locale en tant de crise », organisée à Omsk à l'initiative du maire à l'été 1998, en pleine crise financière. Un certain nombre d'experts moscovites et de représentants d'autres régions s'y sont rendus pour dénoncer la toute puissance des gouverneurs, notamment sur le plan fiscal, et leurs prétentions à établir jusqu'aux échelons les plus bas la verticale du pouvoir, et s'alarmer de l'absence d'une véritable auto-administration locale en Russie. Les participants semblaient aussi attendre le salut d'un nouveau gouvernement fédéral

---

<sup>444</sup> Entretien avec Taissa G. Zaitseva., responsable de l'auto-administration locale au sein de l'Assemblée législative, le 17 avril 1997.

qui prendrait enfin en compte leurs demandes en instaurant un soutien financier direct aux municipalités qui garantirait leur autonomie face au risque de « retour du féodalisme »<sup>445</sup>. L'hebdomadaire économique proche du gouverneur tourne en dérision le contenu de la conférence en termes choisis : « Quand un bordel ne rapporte pas, on ne change pas les lits, on change les filles. Reste à savoir qui sont les filles : le pouvoir, le peuple, ou les hommes d'affaires »<sup>446</sup>.

Exemple d'une victoire politique de la région sur la ville, l'accord de coopération signé avec la mairie de Moscou, qui fournit à l'une des grosses entreprises militaires, peinant depuis plusieurs années à se reconvertir, une commande substantielle de pièces détachées pour les nouveaux modèles de voitures *Moskvitch*. A l'invitation du maire et de l'Association des villes de Sibérie et d'Extrême Orient (dont le maire d'Omsk est le vice-président), Iouri Loujkov était venu à Omsk début mars 1998 pour y vanter les mérites de l'auto-administration locale en général et de sa mise en œuvre par la municipalité d'Omsk en particulier. Il y avait été fortement question d'accord de coopération économique<sup>447</sup>. Mais c'est avec l'administration régionale que le maire de Moscou a finalement signé un accord le 2 avril 1998. Même si c'est au bénéfice d'une entreprise que celui-ci se conclut, la nuance est de taille et montre le rôle décisif de l'administration dans les politiques économiques, jusqu'au niveau de l'entreprise. L'accord de coopération avec la firme automobile moscovite est aujourd'hui sur les rails et pourrait déboucher sur une aide de la firme moscovite pour installer sur le site de l'ancienne entreprise militaire Baranov, qui peine à se reconvertir depuis des années, une unité propre de construction automobile. A l'approche des élections, un soutien officieux au maire de Moscou apparaît aussi dans des articles élogieux de la presse proche de l'administration régionale<sup>448</sup>.

A l'automne 1998, la région avait marqué un autre point décisif dans sa lutte pour le renforcement du pouvoir d'État dans la région en faisant passer sous sa tutelle directe,

---

<sup>445</sup> S. Bogdanovski, « Uctoât li goroda pod naporom feodalov (les villes tiendront-elles contre la pression des feodaux ?) » *Oreol ekspres*, n°39, 1998.

<sup>446</sup> « Mestnomu samoupravleniû zakony mešaût" (les lois gênent l'auto-administration locale) », *Kommerčeskie vesti*, n°39, 1998.

<sup>447</sup> V. Grannik, "Vse mery v gosti k nam (tous les maires invités chez nous)", *Vremâ*, March 4-10, 1998, p. 12.

<sup>448</sup> Cf. V. Ūr'ev, "Kakoj politik nužen strane segodnâ", *Omskij Vestnik*, 4 mars 1999.

via un service spécial dans l'administration régionale, de nombreux services relevant de la municipalité, comme l'éducation ou la santé. L'approche des élections régionales prévue en décembre 1999 a ravivé le conflit au fur et à mesure que le maire apparaissait dans les sondages comme un concurrent de plus en plus sérieux du gouverneur. Cette menace a amené le gouverneur à proposer d'avancer l'élection du gouverneur au 5 septembre 1999. Après s'y être opposée, l'Assemblée a donné son accord. Par ailleurs, des tractations officieuses, menées, semble-t-il, sous l'égide du ministère de la politique régionale, ont abouti au retrait de la candidature du maire au poste de gouverneur. V. Rochtchoupkine est toutefois réélu maire confortablement, mais le conflit continue de plus belle, se portant sur des thèmes les plus divers, d'une bataille pour la possession des archives à la responsabilité que le gouverneur fait porter à la municipalité pour un incendie<sup>449</sup>.

L'épilogue de ce conflit en dit long sur les impasses de l'auto-administration locale, d'autant plus que V. Rochtchoupkine s'était fait fort d'en porter les couleurs à l'échelle de toute la Russie en présidant une association de villes. Début 2001, le maire est forcé à la démission et de nouvelles élections portent à la tête de la mairie le directeur de la société fournisseur d'énergie de la région *Omskenergo* Evgueni Belov en avril<sup>450</sup>. Malgré le soutien avéré du gouverneur et des médias régionaux sous contrôle, le taux de participation est extrêmement bas et le « second candidat » après le nouveau maire est le vote « contre tous ». Peinant à redresser la situation de la municipalité malgré des largesses financières initiales de l'administration régionale, E. Belov entre rapidement en conflit à son tour avec l'administration régionale. En mars 2005, V. Shreider, jusque là adjoint du gouverneur, comme en son temps V. Rochtchoupkine, lui succède.

---

<sup>449</sup> Russian Regional Report Vol. 4, No. 47, 14 December 1999

<sup>450</sup> Russian Regional Report, Vol. 6, n°12, 02 April 2001 ; Russian Regional Report, Vol. 6, No. 17, 9 May 2001.

## Conclusion

---

Une des ambiguïtés fondamentales de l'auto-administration locale repose sur le fait qu'elle désigne en réalité deux choses différentes : les instances du pouvoir à son dernier échelon territorial, mais aussi le mode d'exercice de ce pouvoir, le mot *auto* devenant alors le plus important pour signifier la volonté de prise en charge par les entités territoriales concernées de leur gestion. Or, cette opposition entre pouvoir d'État ou « verticale du pouvoir » d'un côté et auto-administration locale de l'autre cache mal la confusion et les malentendus qui dominent les débats sur cette question en Russie. Si pour certains, l'auto-administration locale est inscrite dans une certaine tradition russe et doit être non seulement le dernier échelon de l'administration mais aussi et surtout un fondement de la démocratisation et de l'autonomisation de la société civile (Le Huérou, Rousselet, 1999), elle est souvent considérée dans les faits comme le troisième et dernier échelon, souvent le moins bien pourvu, d'un système pyramidal. A la fin des années 1990, on peut constater que l'auto-administration locale, au sens où l'entendaient ses promoteurs (Kostûkov & Zajceva, 1991, Nikiforov, 1997, Borisov & Saryčev, 1997, Kuznecova, Lûhterandt, 1997), n'existe pas en Russie. A l'orée des années 2000, même si certaines initiatives fédérales semblent aller dans le sens d'une revalorisation de l'auto-administration locale, au détriment des régions, on peut se poser la question de savoir si le gouvernement local n'est pas devenu une simple extension du « second pouvoir », celui des régions (Lankina, 2000).

En réalité, ce débat sur l'auto-administration locale nous semble révélateur de l'abandon du politique à l'échelon local, abandon attesté à la fois par la quasi disparition du pouvoir représentatif aux échelons inférieurs à l'oblast, et par la désaffection dans la société. L'utopie d'une auto-administration locale qui serait à la fois hors du politique, hors de la hiérarchie du pouvoir, mais idéalement démocratique dans sa sphère de compétence en témoigne. En revanche, les maires, issus du suffrage universel deviennent une nouvelle figure de légitimité qui compte. Les confusions sont intimement liées à la difficulté à concevoir et définir, en Russie, les relations entre les différents pouvoirs. Et à la logique biaisée de la distinction entre pouvoir d'État et auto-administration locale, on peut opposer la vraie faiblesse de la démocratie locale en terme de représentation et de participation.

Dans le chapitre qui suit, nous allons nous interroger sur les manières dont cette crise de la représentation et de la participation politique à l'échelon local se manifeste et comment elle peut être parfois dépassée, parfois contournée par des initiatives et pratiques diverses.



## **CHAPITRE IV**

### **Crise de la représentation, tentatives de réinvestissement du politique**





Alors que la crise de 1993 a laissé le principe représentatif subir un discrédit massif et que le désenchantement politique est très profond, quelles sont les voies et les modalités de reconstruction d'une action politique ? Nous allons voir que des élections locales qui peinent à se tenir et une grande faiblesse des partis politiques ne parviennent pas à reconstruire la vie politique locale autour du principe de la représentation (Section I). L'investissement des assemblées régionales élues par les acteurs économiques, notamment les « nouveaux entrepreneurs », introduit cependant un élément nouveau dans le jeu du pouvoir régional (Section II). Enfin, des initiatives très localisées au niveau des quartiers viennent s'articuler à la fois aux stratégies électorales des entrepreneurs candidats et au désir de l'administration d'étendre son pouvoir aux échelons de proximité, dans une double recherche de délégation de ses fonctions et de contrôle, particulièrement manifeste dans les préoccupations d'ordre public et de sécurité (section III).

## **I. UN POUVOIR REPRÉSENTATIF TRÈS AFFAIBLI ?**

On a vu au chapitre précédent à quel point la dissolution des soviets en 1993 avait provoqué un rejet durable du politique et une profonde désaffection envers le pouvoir représentatif, non seulement dans la population mais parmi les députés issus des soviets locaux et régionaux.

La Russie semble être descendue au point le plus bas de la participation politique, tandis que le système s'accommode souvent fort bien d'une absence d'instance représentative qui laisse un champ très libre aux administrations locales et régionales, préoccupées d'asseoir leur nouvelle autorité dans la région, de se positionner vis à vis du pouvoir fédéral, et de mener le processus de privatisations. L'atmosphère politique est caractérisée par l'apathie et le désenchantement : mais s'agit-il pour autant de la

manifestation d'une attitude apolitique ? Pour un certain nombre d'électeurs, la non-participation peut être une forme de réponse politique. A la différence de la plupart des systèmes électoraux, qui rendent équivalents abstentions et votes blancs ou nuls en termes d'influence sur les résultats, il existe en Russie une possibilité de vote « contre tous », comptabilisée comme suffrage exprimé. Dans de nombreuses régions à cette période, les élections ont été invalidées en raison soit d'une trop faible participation soit d'un trop fort pourcentage de votes « contre tous »<sup>451</sup>. Cet élément de la sociologie électorale russe permet d'envisager l'hypothèse selon laquelle le rejet de la politique russe en 1994 témoignerait plus d'un refus du pouvoir et de ses jeux « politiciens », que d'un rejet du politique en tant que tel.

Sur le plan institutionnel et juridique, la prééminence de l'exécutif est inscrite dans la nouvelle Constitution et renforcée par le désintérêt général de la population pour les affaires politiques, à tel point que les nouvelles assemblées représentatives ne sont élues qu'à grand peine au cours de l'année 1994, de nombreuses villes et régions n'atteignant pas le seuil minimum de 25% de participation. Malgré une situation très différente d'une ville et d'une région à l'autre, on observe dans certains *oblast* une capacité des assemblées élues à élaborer une législation régionale et à constituer un espace de débat, même si la fonction proprement représentative est très peu présente. Les élections des nouvelles assemblées représentatives des oblasts et des villes en 1998 ont été en tout état de cause mieux suivies par les électeurs que celles de 1994. Ces assemblées sont composées aussi bien d'anciens responsables administratifs et économiques que de nouveaux entrepreneurs attirés pour diverses raisons par l'obtention d'un mandat électif ou que d'autres personnalités, parmi lesquels de nombreux communistes qui constituent la seule force politique organisée, souvent en opposition à la politique du gouverneur et disposant parfois d'une majorité.

---

<sup>451</sup> Particularité du système électoral russe qui donne la possibilité aux électeurs de voter contre tous les candidats, la case *protiv vseh* figurant en fin de liste après les noms des candidats. Contrairement aux bulletins blancs ou nuls dans le système français par exemple, ces votes « contre tous » sont comptabilisés dans les suffrages exprimés et peuvent donc invalider une élection dans la mesure où un pourcentage minimum de voix doit se porter sur le premier candidat.

## **I.1. La difficile reconstruction des assemblées locales et régionales**

Ce qui reste du pouvoir représentatif après la dissolution des soviets et la convocation de nouvelles élections apparaît le plus souvent comme un alibi du pouvoir exécutif. Les observations faites à l'automne 1994 et en 1995 donnent le sentiment que les rares acteurs politiques qui tentent d'émerger ont une conception manipulatrice et élitiste de la démocratie et qu'en réalité, il s'est mis en place un système politique sans acteurs ni base sociale, qui fonctionne pour ainsi dire « à vide », si ce n'est pour sa propre reproduction, tandis que, comme on l'a vu au chapitre précédent, le système politique régional est dominé par les acteurs de l'exécutif qui constituent le groupe dominant au pouvoir, souvent allié avec les acteurs économiques les plus importants, qu'ils soient issus des anciennes structures économiques soviétiques ou qu'ils soient issus de la couche des nouveaux entrepreneurs.

### **I.1.1. Un test du recul de la démocratie locale : les élections locales de 1994**

Lors de la dissolution de 1993, les soviets régionaux font l'objet d'un traitement à part au sens où, contrairement aux soviets municipaux, ils ont le choix de prononcer leur auto-dissolution ou de poursuivre leur activité jusqu'aux prochaines élections, sachant que la seule prérogative qui leur restait était le vote du budget – encore devait-il être approuvé par le gouverneur. Par ailleurs, les décrets de fin octobre 1993 prévoient l'élection de nouvelles assemblées législatives locales et régionales. Ces dispositions modifient très sensiblement l'équilibre des pouvoirs précédents<sup>452</sup> et entérinent la prééminence de l'exécutif (Raviot, 1995b ; Gazier 1995). Les nouvelles assemblées sont fortement réduites en nombre, et devront comprendre selon les régions entre 20 et 50 membres, destinés à devenir des législateurs professionnels. Les instances élues obtiennent un certain nombre de fonctions propres mais celles-ci doivent être ratifiées par le pouvoir exécutif de l'échelon correspondant (budget, fiscalité). Au niveau de

---

<sup>452</sup> Jusqu'en 1993, instances exécutives (les administrations) et représentatives (les soviets) procédaient de deux lignes hiérarchiques parallèles, la première fonctionnant par décrets présidentiels et la seconde par des décisions du Soviet suprême.

l'oblast, le pouvoir exécutif peut demander pour un texte une seconde lecture requérant cette fois pour son adoption la majorité des deux tiers. On retrouve en fait l'exécutif à toutes les étapes des compétences législatives du pouvoir représentatif -préparation, soumission au vote, ratification et signature. Les assemblées élues deviennent des chambres d'enregistrement, et ne peuvent plus voter la défiance au maire ou au gouverneur. De même un décret complémentaire de décembre 1993 revient sur le non cumul des mandats électif et exécutif acquis dans la loi de 1991. Permettant aux fonctionnaires de siéger dans l'instance élue d'un même échelon, il accélère la confusion des pouvoirs.

La Russie semble être descendue au point le plus bas de la participation politique, tandis que le système s'accommode souvent fort bien d'une absence d'instance représentative, sauf lorsque beaucoup d'anciens responsables insérés dans les rouages du pouvoir sont très présents dans les assemblées législatives régionales et que se prolonge alors la situation de dualité du pouvoir antérieure à 1993, comme c'est le cas à Novossibirsk (Hughes & John, 2003). Presque partout, l'administration régionale est devenue le lieu central du pouvoir tandis que le conflit principal s'est déplacé de l'axe horizontal soviets/administration à l'axe vertical (cf. *supra* chap. III).

A partir de janvier 1994, des élections locales et régionales sont, conformément aux décrets de fin 1993, organisées dans la plupart des régions. On y observe une abstention politique record, puisque le quorum de 25% de votants pour valider une élection n'est bien souvent pas atteint. Une première vague a lieu le 30 janvier 1994 et passe quasiment inaperçue, marquant la « victoire de la nomenklatura »<sup>453</sup>, puisque les responsables administratifs se retrouvent en force dans les assemblées (Petrov, 1994). Elles sont ensuite organisées par les administrations régionales tout au long du printemps 1994... pour le premier scrutin, puisqu'il faudra dans bien des cas y revenir au moins une seconde fois.

---

<sup>453</sup> « mestnye vybory : pobeda nomenklatury (les élections locales : victoire de la nomenklatura)», *Izvestia*, 2 février 1994.

### *1.1.1.1. Dolgoproudny : à la recherche des électeurs*

Aux élections du printemps 1994 seuls 2 députés sur 12 ont pu être élus, faute pour les 10 autres d'avoir atteint le quorum suffisant de participation, fixé à 25% des électeurs inscrits. De nouvelles élections sont donc prévues pour le 30 octobre 1994. Le maintien en place d'une administration toute puissante, de plus en plus impopulaire mais toujours pas responsable devant les électeurs pose un problème. Quelques personnalités de la ville semblent avoir pris conscience du problème, et l'idée de la nécessité d'un leadership politique du Maire et de sa responsabilité devant les électeurs fait son chemin, y compris auprès du responsable de l'administration lui-même<sup>454</sup>. Les responsables de l'administration voudraient jouer sur la possibilité constitutionnelle d'organiser un référendum local pour l'élection de l'administration municipale, mais cela semble impossible tant qu'il n'y a pas de loi régionale pour en préciser les modalités. Comme on l'a vu, l'institutionnalisation de l'auto-administration locale n'est encore qu'une ébauche et la responsabilité est laissée aux assemblées régionales d'en dessiner elle-même les contours<sup>455</sup>.

Le responsable de l'administration V. Diatchenko dit sa préférence pour un système politique « à l'américaine, où peut s'accomplir un travail efficace sous l'impulsion d'un leader politique bien identifié, qui dirige un conseil municipal, responsable de ses décisions devant les électeurs ». Il se plaint en quelque sorte d'être à la fois *city-manager (sic)*, Maire et Président de soviet. En attendant qu'une nouvelle Douma soit élue, il a tenté de mettre en place un conseil officieux avec 22 personnalités, dont les deux seuls élus de mars 1994.

La constitution dans ce contexte du bloc électoral *Dolgoproudny* apparaît comme l'alliance des intellectuels et des décideurs « modernes »<sup>456</sup> face aux anciens responsables soviétiques conservateurs et à certains entrepreneurs soupçonnés de liens avec les milieux criminels moscovites. Ces derniers via l'Union des entreprises soutiennent le bloc concurrent *Renaissance Dolgoproudny 2000*. Particularité locale avec laquelle il faut compter, la formation ultranationaliste d'inspiration fasciste *Unité*

---

<sup>454</sup> Le même qui en 1992, ne voyait pas l'intérêt d'une élection du chef de l'exécutif (cf. *supra*)

<sup>455</sup> V. Diatchenko dit insister auprès de la douma de l'*oblast* pour qu'elle adopte une telle législation.

<sup>456</sup> On a vu (chap. II) l'élément particulier du contexte politique local produit par l'implantation dans la commune du prestigieux institut scientifique MFTI, vivier d'élites. Le bloc comprend aussi une partie des acteurs économiques avec deux directeurs de magasins et un directeur d'usine.

*nationale Russe*<sup>457</sup>, est représentée à Dolgoproudny par un de ses responsables nationaux, Fiodorov.

Le bloc *Dolgoproudny* court cependant le risque d'apparaître trop lié à une administration impopulaire et jugée responsable des difficultés économiques et sociales considérables subies depuis 1992. Le bloc n'a présenté personne dans la 5<sup>ème</sup> circonscription contre I. Iankov, personnalité aussi puissante que crainte, ancien député régional, responsable des faillites pour l'administration régionale, qui peut décider de faire fermer une entreprise quand il le souhaite.

Nous présentons ci-dessous le profil de deux personnalités du bloc *Dolgoproudny*

**Viatcheslav Novikov**<sup>458</sup>: jeune docteur en physique, enseigne la physique au prestigieux institut MFTI de Dolgoproudny. Il mène une activité privée d'éditeur indépendant (il vient à l'époque de publier une traduction d'A. Koyre) tout en travaillant dans le département d'histoire de la culture de l'institut. Créé en 1990, ce département vise à fournir un enseignement en sciences humaines aux étudiants d'un institut qui forme souvent, plus qu'une élite scientifique, des dirigeants à de hautes fonctions. Il tient à montrer son souci de l'intérêt général dans le travail concret qu'il accomplit, comme la création du journal local en 1990. En 1994, sa priorité est d'essayer d'organiser un système de crédit-logement garanti par la municipalité qui permette aux gens d'accéder à la propriété sans avoir à économiser pendant des années ou sans prendre le risque de placer leur argent dans des fonds d'investissement plus ou moins douteux. Son autre objectif, plus général, est de mettre en place des mécanismes de démocratie participative dans la ville : « Si on résout les problèmes concrets des gens, ils n'iront pas voter pour Jirinovski ».

**Boris Nadejdine** : Docteur en physique de ce même institut MFTI, entrepreneur de 1986 à 1992 tout en étant député du soviet local à partir de 1990, avec la responsabilité d'adjoint au président du soviet de l'époque, l'actuel responsable de l'administration V. Diatchenko. Comme ce dernier, B. Nadejdine est passé ensuite du côté de l'administration municipale comme salarié, puis en charge du fonds des biens sur les privatisations au sein du soviet de l'oblast de la région de Moscou entre 1992 et 1994, avant de rejoindre un centre d'étude et d'expertise sur le droit et les institutions. Un des deux seuls élus des élections municipales de mars 1994, il est à l'initiative de la loi sur le référendum local, ainsi que de la mise en place d'un conseil provisoire en attendant un nouveau scrutin pour compléter le soviet municipal : « c'était à la fois pour qu'il y ait des gens pour conseiller l'administration et pour former à l'activité de député des candidats locaux potentiels ». Juriste, partisan d'un système démocratique, il est préoccupé de l'absence de corps intermédiaires et de médiations des intérêts sociaux en général : « c'est difficile de savoir ce que

---

<sup>457</sup> *Russkoe Nacional'noe Edinstvo*, dont le leader national est A. Barkachov.

<sup>458</sup> Entretien le 10 octobre 1994

veut le peuple : chacun parle du chauffage, de son toit, et personne ne vient *au nom de* tel groupe professionnel ou social de la ville qui voudrait voir défendre ses intérêts ou ses revendications. (...). Quant à la plupart des élus locaux jusqu'à présent, ce ne sont pas des professionnels, ils sont eux-mêmes le peuple ; ils ne représentent pas non plus les intérêts de groupes mais des intérêts individuels. »<sup>459</sup>.

Nouveauté par rapport aux élections précédentes, le souci est réel d'organiser une campagne électorale et d'aller vers les électeurs. Mais l'observation de la campagne laisse apparaître le décalage considérable entre un discours très construit des élites locales et l'électorat : ainsi, le leader du bloc électoral *Dolgoproudny*, B. B. Nadejdine, s'adresse au seul électeur présent de la réunion préélectorale avant que celui-ci ne fuie la salle : « Venez, on va tout vous expliquer ! »<sup>460</sup>. Les résultats montrent un certain progrès en terme de participation par rapport à mars 1994, où seules deux circonscriptions sur douze avaient pu valider le scrutin. Malgré cinq nouveaux élus<sup>461</sup>, il en manque encore un à la douma municipale pour se réunir valablement, c'est à dire avec un quorum des deux-tiers (8/12). En décembre, après recomptage par la commission électorale, l'élection sera finalement validée dans trois autres circonscriptions<sup>462</sup>. Un discours bien construit, des individualités fortes et le soutien de l'administration ont quelque peu porté à surestimer le poids politique et la cohérence du bloc *Dolgoproudny*. Le premier conseil municipal est assez houleux et atteste la force de l'opposition mais montre aussi comment tente de s'élaborer concrètement le travail du nouvel organe représentatif<sup>463</sup> : après s'être exprimés avec ironie désabusée sur la faible participation électorale et la nécessité de réorganiser un vote pour une circonscription, les représentants cherchent à établir des règles de prise de décision –au consensus pour les questions importantes. Le maire exprime ses attentes vis à vis de

---

<sup>459</sup> Entretien le 7 octobre 1994

<sup>460</sup> Réunion électorale du bloc *Dolgoproudny* 28 octobre 1994

<sup>461</sup> Dans l'une d'entre elles, le jeune entrepreneur directeur de magasin du bloc *Dolgoproudny* A. Minevitch a été battu par V. Charykine, ancien député du soviet de Moscou avant 1993, chercheur, militant très actif dans l'opposition au chef de l'administration Diatchenko. Nous les retrouverons tous deux au sein du même comité de quartier (cf. *infra* chap. IV).

<sup>462</sup> Les bulletins nuls avec une croix ont été considérés comme l'expression du vote « contre tous ». Ce choix est bien comptabilisé comme suffrage exprimé en Russie, mais la mention sur le bulletin avait été oubliée le jour du vote à *Dolgoproudny*...

<sup>463</sup> Nous avons assisté à cette première séance du conseil de l'assemblée des représentants, le 8 décembre 1994. Étaient présents outre le maire V. Diatchenko, V. Avetisian, B.B. Nadejdine (bloc électoral *Dolgoproudny*, élu en mars), Charykine (comité de quartier, indépendant), Boudilov (bloc *Dolgoproudny*), Iankov (indépendant et influent, fort pouvoir personnel de par sa position régionale) Sudarikov (élu en mars, Union des entrepreneurs), V. Novikov (bloc *Dolgoproudny*), Chalynine (opposition radicale), Bodounov (bloc *Dolgoproudny*), Deviatkin, et enfin comme observatrice, l'adjointe du député régional Klimov.



l'assemblée, en premier lieu le vote du budget, qui reste sinon bloqué. Un premier conflit surgit lorsqu'est évoquée l'indemnisation éventuelle des députés<sup>464</sup> mais le point crucial porte sur l'entrée en vigueur des résultats du référendum local d'octobre sur l'élection du maire : le référendum est-il vraiment constitutionnel et peut-on donc procéder dès maintenant à l'organisation de l'élection ? L'opposition le réclame, le responsable de l'administration tente de temporiser en expliquant qu'il continue jusqu'à nouvel ordre de représenter aussi l'État dans la commune, même si en principe l'*auto-administration locale* est à présent distincte du *pouvoir d'État*. Ensuite, l'année 1995 est marquée par la montée de l'opposition qui tente de s'unir face au bloc *Dolgoproudny* et réunit à son tour des signatures pour la tenue d'un référendum d'initiative locale... pour la démission du responsable de l'administration et de son adjointe<sup>465</sup>.

### ***1.1.1.2. Kalouga : trois coups pour rien ?***

A Kalouga, un premier scrutin s'est déroulé le 27 mars 1994 pour élire le responsable des pouvoirs exécutifs municipal et régional : à la mairie, le maire sortant V. Tchernikov n'a été battu que de 109 voix face à Minakov. De ce point de vue, la situation apparaît très différente de celle d'Omsk et de son maire Iouri Choïkhets, limogé en mars 1994 : le mandat de V. Tchernikov témoigne d'une tentative de modernisation de la gestion municipale et d'une réflexion sur les relations avec les élus. L'ancien maire était convaincu de la nécessité de donner aux élus du soviet un rôle d'expression de demandes politiques et souhaitait clairement différencier cette fonction de celle de l'administration, dont il avait interdit aux salariés l'activité politique.

La seule institution représentative qui fonctionne à l'automne 1994 est l'assemblée législative régionale qui tente de résoudre le problème de l'organisation du pouvoir local mais ne parvient pas à adopter de statut (*Oustav*) pour la région. 28 des 30 sièges de l'assemblée législative régionale ont été pourvus, contre seulement 18 sur 37 pour la douma municipale, au bout de deux scrutins (mars et juin), un résultat encore très éloigné du quorum des deux tiers nécessaire. Non seulement le taux de participation a

---

<sup>464</sup> *Nadejdine* : « les députés ne doivent pas être fonctionnaires, sinon ce ne sont plus des représentants du peuple, mais il faut trouver des possibilités d'indemnisation »; *le maire* : « d'accord, mais si les députés se mettent en disponibilité professionnelle pour accomplir une tâche précise pour la municipalité. » *Chalynine* : « ce n'est pas normal dans ce cas que les fonctionnaires de l'administration municipale puissent aussi être députés ».

<sup>465</sup> Des émissions sur la chaîne locale de télévision en novembre et décembre 1994 ont notamment fait scandale.

été très faible, mais bien souvent, c'est le pourcentage élevé de « vote contre tous » qui a invalidé l'élection<sup>466</sup>. Le désintérêt de la population pour la politique locale semble donc dépasser la moyenne. Au contexte général de la Russie, s'ajoutent les traces négatives du mandat de maire de V. Tchernikov, et une mauvaise volonté évidente de l'administration qui lui a succédé. Son responsable, Minakov se verrait très bien continuer à fonctionner sans pouvoir représentatif, considérant suffisante une douma au niveau régional, et n'hésite pas à l'affirmer ouvertement lors d'émissions de radio ou de télévision locales au beau milieu de la campagne électorale. La situation est assez paradoxale et témoigne du changement de période puisque Minakov était lui-même président du soviet municipal pendant la période Tchernikov et s'est durement opposé à l'administration pendant la période 1991-1993, ce qui expliquerait en partie son peu d'empressement, une fois passé dans le pouvoir exécutif, à avoir des élus en face de lui.

Comme le dit l'ancien maire, « L'apathie est telle que les gens sont d'accord même s'ils se sentent par ailleurs concernés par les problèmes de leur ville ; mais un chef leur suffit »<sup>467</sup>. L'adjoint d'A. Minakov ne s'embarrasse guère de précautions pour exprimer le point de vue de l'administration municipale : « Mon point de vue personnel est qu'un pouvoir élu est nécessaire, ne serait-ce que pour contrôler ce que fait le pouvoir exécutif et pour éviter la corruption des fonctionnaires. Mais il faut reconnaître que tous les députés ne souhaitent pas travailler sérieusement, certains sont là seulement pour défendre leurs intérêts, ou obtenir des commandes de l'administration dans le cas des entrepreneurs. On a essayé de réunir ceux qui étaient déjà élus [en mars et juin] mais on n'y est jamais arrivé »<sup>468</sup>. Le maire de Kalouga est encore plus radical : « dans les villes de moins de 500 000 habitants, il n'y en a pas besoin, ce seront des batailles politiques incessantes(...). Pour le contrôle il y a le pouvoir judiciaire c'est assez, il faut des gens compétents, qui connaissent la ville et leur métier, par contre c'est absolument nécessaire que le maire soit élu par la population, la confiance du peuple est indispensable »<sup>469</sup>. Ces remarques confirment la délégitimation du pouvoir représentatif mais aussi la nécessité d'une figure populaire en la personne du maire.

---

<sup>466</sup> Par ailleurs, pour être élu un candidat doit recueillir un pourcentage minimum de voix et il peut donc arriver que le vote contre tous ne permette pas au candidat arrivé en tête d'avoir suffisamment de voix.

<sup>467</sup> Entretien avec Vitaly Tchernikov ancien maire de Kalouga de 1991 à 1993 – 27 octobre 1994.

<sup>468</sup> Entretien avec Alexandre Sergeevitch Popov - 22 février 1995.

<sup>469</sup> Entretien avec Analoly Ivanovitch Minakov - 23 février 1995.

A quelques jours du scrutin complémentaire prévu pour le 30 octobre 1994, un fonctionnaire régional dit lui-même qu'il n'y a aucune information sur le vote, aucune campagne électorale et un de ses collègues résume ainsi l'indifférence qui semble généralisée : « Comme électeur, cela m'est égal de savoir ce qui relève de la ville et de la région. La ville n'est pas si grande qu'il faille encore une assemblée élue ; il y a une administration qui fonctionne ; de toutes façons, tout le pouvoir est entre les mains du maire. Cette élection, c'est encore pour nous demander des impôts et nous prendre notre argent »<sup>470</sup>. Pour un politologue de la région, la situation témoigne du retour des cadres de l'ancien système qui est en train de se généraliser en Russie. Ce ne sont pas forcément des partisans de l'idéologie communiste mais des gestionnaires, dont Minakov, le maire qui a succédé à V. Tchernikov, est un représentant typique en tant qu'ancien directeur d'usine.

Quelques années plus tard en 1997, un autre adjoint développe un discours toujours aussi négatif vis à vis des députés : « Ce serait mieux qu'il n'y en ait pas. Ils parlent, ils ne savent même pas de quoi, ils n'ont aucune idée. Si au moins ils faisaient quelque chose de leurs mains... Il y a des députés de toutes sortes, des communistes; des patriotes, des démocrates, des jeunes de 20 ans, un instituteur, l'autre médecin... D'ailleurs, personne n'est venu me voir pour se mettre au courant des dossiers, et pourtant il y a une commission qui travaille sur les services communaux. Avant, il y avait Priakhan ; il avait l'expérience de l'usine de turbines, il avait de l'argent, du pouvoir ; si j'avais un problème, j'allais le voir, il le résolvait. Qu'est-ce que cela va me donner à présent d'aller voir un gamin de 20 ans ? »<sup>471</sup>.

Cette attitude est caractéristique du rejet méprisant de la part du *praktik* (praticien) envers les « bavards », et du désarroi d'un ancien homme de l'appareil qui ne peut plus faire fonctionner les anciennes filières de résolution des problèmes concrets. L'ancienne conception des députés comme élément d'un réseau où l'on est sûr de qui on va trouver, de quelles seront ses compétences, apparaît clairement ici aux antipodes d'une conception de représentation des intérêts ou de relais des demandes sociales.

---

<sup>470</sup>Discussions avec différents membres de l'administration régionale de Kalouga, octobre 1994.

<sup>471</sup> Entretien avec Vladimir Alexandrovitch Magala, adjoint du maire de Kalouga, responsable des services techniques, 9 avril 1997.

### *1.1.1.3. Omsk : le contraste entre les deux scrutins de mars et octobre 1994*

La situation à Omsk, ville de plus d'un million d'habitants, est très similaire à celle de Dolgoproudny. En 1994, presque aucun des députés issus des mouvements démocratiques élus au soviet régional en 1990 n'imagine avoir la moindre chance d'être réélu. Certains sont passés avec un certain succès dans la sphère économique, tout en revendiquant une continuité avec leur engagement antérieur au nom de principes : « Je me considère et me suis toujours considéré comme un dissident, bien que depuis trois ans je m'occupe de business. Pour moi, cela signifie pouvoir exprimer mon opinion vis à vis de l'État et de son corporatisme. Ce n'est pas de l'individualisme, c'est une volonté d'autonomie de représentation du monde propre. Le mot dissident a été usurpé mais je n'ai pas peur de m'appeler ainsi »<sup>472</sup>. D'autres poursuivent cet engagement sous une autre forme, le journalisme par exemple : « Mon activité a ensuite été celle de reporter politique. Tout le monde pensait que tout venait de Moscou. J'avais l'idée qu'au niveau local pouvait s'inventer un nouveau type de relations entre les électeurs et les pouvoirs pour que les gens puissent construire leur vie. C'est la tâche que je me suis fixée comme journaliste : informer les gens sur la vie locale et sur les relations entre les pouvoirs »<sup>473</sup>

D'une autre manière, un ancien élu du soviet de l'oblast de 1990 tente de prolonger les principes de son action en articulant sa compétence professionnelle d'éducateur de jeunes à une activité locale au sein de la municipalité. Responsable d'un programme d'aide psychologique pour la jeunesse, il oriente son action vers la prise en compte par les instances élues des problèmes de la jeunesse et de la mise en place d'une politique de proximité, mais insiste surtout sur la nécessité de l'indépendance vis à vis des structures étatiques qui l'a motivé pour être candidat à nouveau en octobre 1994 :

« J'ai été élu en 1990 avec un programme qui comprenait notamment la création d'un fonds concernant la politique de la famille, de l'enfance et de la jeunesse (...). Tout le monde en parle mais on ne fait rien pour, car cela n'est indispensable pour personne. Cela ne se fait pas dans les couloirs de l'administration, il faut être parmi les jeunes. Mais je suis catégoriquement contre la création d'organes administratifs spécialisés pour la jeunesse, avec des fonctionnaires qui restent assis dans leur bureau et vont ensuite décider de

---

<sup>472</sup> Entretien avec Viktor Korb, député du soviet municipal entre 1990 et 1993 au Gorsoviet, ingénieur de formation et responsable d'une petite entreprise locale de marketing et publicité, 30 mars 1995.

<sup>473</sup> Entretien avec Sergueï Bogdanovski, rédacteur en chef de l'hebdomadaire régional *Oreol*, 22 mars 1995.

donner quelques millions à tel ou tel sans rien connaître. Au lieu de cela, il faudrait faire des équipes de 2-3 personnes dans les quartiers, pour travailler avec les jeunes et non parler à leur place. Le fonds actuel a repris l'activité du comité pour le tourisme des jeunes. Mais je suis en conflit permanent avec l'administration, notamment la responsable de l'agence financière qui ne veut pas de quelqu'un d'indépendant. Or, j'ai besoin d'indépendance pour travailler, pour trouver des fonds, et je ne veux pas dépendre de la permission de l'administration. J'ai des relations datant du soviétique qui me permettraient aujourd'hui de trouver des sponsors si j'étais indépendant. Comme il n'y a pas de politique globale de la jeunesse, je ne peux travailler qu'à travers des relations personnelles ; je fais en fait du lobbying auprès des différents services qui peuvent nous financer. Mais tout dépend de Polejaev, c'est le dictateur local. Si je suis élu à l'assemblée régionale, j'aurai au moins un peu plus de poids, un statut. Si je ne suis pas élu, je continuerai»<sup>474</sup>.

Lors d'un premier scrutin dans la région d'Omsk le 20 mars 1994, préparé par les seules instances exécutives sans contrôle du pouvoir représentatif, on enregistre un record d'abstention, avec moins des 25% minimum requis pour valider l'élection dans 5 des 30 circonscriptions à l'échelon régional, dans 6 des 17 à l'échelon municipal. Dans les circonscriptions rurales, les directeurs de kolkhozes et les chefs d'administration des *raïony* (districts, équivalents de cantons) ont été élus sans difficultés ; dans les circonscriptions urbaines où les élections ont été validées, on retrouve aussi plusieurs chefs d'administration de districts urbains, ainsi que des notables de la ville (recteur d'un institut, médecin-chef d'un hôpital, directeur adjoint de la police pour la région, les directeurs de deux grosses usines de la ville,...). La nouvelle Douma issue des élections du 20 mars 1994 ne pouvait pas se réunir, le quorum étant des deux tiers. Quelques semaines avant les élections régionales et municipales, le maire de la ville, Iouri Choïkhets, de plus en plus impopulaire, était limogé par B. Eltsine sur demande du gouverneur et remplacé par l'ex-adjoint de ce dernier, V. Rochtchoupkine. Cette opération, destinée à renforcer l'influence de l'administration régionale, explique que celle-ci ait été peu soucieuse d'informer et de mobiliser les électeurs pour les scrutins locaux de mars 1994. Et comme à Kalouga, le nouveau responsable municipal lui-même ne tenait pas particulièrement à cohabiter avec un nouvel organe élu. Les élections ne sont pas validées à l'échelon municipal<sup>475</sup>. L'Assemblée législative de l'oblast peut fonctionner, avec 21 élus sur 30, qui proviennent tous des arrondissements ruraux de l'oblast, où les électeurs font encore preuve d'une forte discipline de vote et élisent comme députés les responsables du pouvoir exécutif et les directeurs de kolkhozes.

---

<sup>474</sup> Entretien avec Pavel Choukhline, 22 novembre 1994.

<sup>475</sup> 9 élus sur 17, un nombre insuffisant pour que l'organe représentatif puisse se réunir.

Cinq circonscriptions urbaines n'ont pas élu de député ; dans les autres, on retrouve les figures classiques de la période soviétique que sont le directeur de la plus grosse entreprise sur le territoire de la circonscription et le responsable administratif du district urbain (*raïon*)<sup>476</sup>.

Le désenchantement est à son maximum vis à vis de l'engagement politique, et ce d'autant plus que la reprise en main par le pouvoir exécutif est visible tous les jours dans la gestion des affaires locales. Selon les cas, cet état de fait satisfait ceux pour qui les soviets étaient discrédités, ou plonge dans l'amertume ceux qui considèrent avoir été trahis en octobre 1993. Ces sentiments se sont traduits à la fois par l'abstentionnisme des électeurs et par le renoncement de nombreux députés : une bonne partie ne s'est pas représentée<sup>477</sup>, d'autres l'ont fait dans un mélange de désir de revanche et d'intérêts plus immédiatement matériels<sup>478</sup>, quelques uns par conviction démocrate. Quant aux résultats, ils traduisent brutalement le changement de période. Dans chaque circonscription où se présentait un ancien député qui ne soit pas un ancien « notable », et surtout quand il s'agissait d'un membre du *malyï soviet*, plus visible et donc plus vulnérable, il est arrivé en dernière position.

Ces remarques sont confirmées assez largement par des analyses menées pour d'autres régions. Une étude menée sur 14 oblasts fait apparaître la très faible proportion d'anciens membres des soviets dans les nouvelles assemblées (2,2%) et l'arrivée massive des fonctionnaires d'administration, directeurs de kolkhozes et industriels, alors que disparaissent les journalistes, représentants syndicaux ou associatifs, représentants de partis (Petrov, 1994). A la différence de Kalouga, la campagne pour les élections partielles de novembre 1994 non seulement est très animée, mais on y perçoit des enjeux : on voit s'y dessiner, tant dans les réunions préélectorales que dans les résultats, les grandes lignes des recompositions politiques en cours, notamment l'importance prise par les entrepreneurs de la nouvelle génération qui veulent constituer un contre-pouvoir face au gouverneur même s'ils ne sont pas dans l'opposition, et la cohérence et

---

<sup>476</sup> Le cumul des fonctions entre exécutif et législatif est autorisé s'il ne s'agit pas du même échelon de pouvoir. Ainsi, le responsable d'administration d'un quartier de la ville ne peut être candidat aux élections municipales mais il peut l'être au niveau régional.

<sup>477</sup> Un fait objectif a freiné la candidature de nombreux députés : leur nombre est passé de 200 à 17 pour la ville, de 250 à 30 pour l'oblast.

<sup>478</sup> Les députés permanents salariés du *malyï soviet* ont pu, en dédommagement, conserver pendant un an leur salaire, à condition qu'ils se représentent aux élections de mars 1994.

l'organisation des communistes et de leurs alliés<sup>479</sup>. (cf. *infra* pour la campagne de l'opposition communiste et la section II pour les entrepreneurs).

### **I.1.2. L'élaboration de nouvelles relations entre les instances du pouvoir ?**

La prééminence du pouvoir exécutif s'exerce de manière différente selon qu'il s'agit du niveau municipal ou du niveau régional, et à certaines conditions, les assemblées régionales vont pouvoir compenser leur handicap juridique et la faiblesse de leur légitimité initiale en tant qu'organe représentatif par un travail législatif. L'utilisation indifférenciée des deux termes est assez fréquente mais le terme de *zakonodatelnaïa vlast* (pouvoir législatif) prend peu à peu le pas sur celui de *predstavitelnaïa vlast* (pouvoir représentatif). Dans la nouvelle configuration des pouvoirs, et en dépit du flou des textes fédéraux, décrets d'octobre 1993 puis Constitution de décembre, qui laissent grande latitude à l'exécutif régional pour fixer les détails des relations entre les pouvoirs, le niveau régional se trouve en effet doté d'une véritable compétence législative, notamment celle d'élaborer une charte (*Oustav*) de la région, de déterminer la forme d'organisation de l'auto-administration locale et bien sûr le vote du budget de la région, qui occupe l'essentiel des débats des instances régionales (Gazier, 1994 ; Raviot, 1995b).

La capacité à utiliser ces compétences et à élaborer un véritable travail législatif dépend ensuite de chaque région ; il semble que dans le cas d'Omsk, la composition de l'Assemblée législative régionale<sup>480</sup> comme les relations conflictuelles, mais sans confrontation systématique, qui règnent entre les deux pouvoirs permettent que s'élabore un cadre législatif, notamment autour de la fiscalité, de la législation sur les privatisations, du contrôle de l'administration dans certains domaines<sup>481</sup>. Le président de l'Assemblée élue en 1994, Vladimir Varnavski, revient sur son expérience du précédent soviet municipal dont il était le président (voir *supra* chap. II) pour souligner la forte perte subie par les nouvelles instances de la ville mais *a contrario* les possibilités nouvelles pour l'échelon régional :

---

<sup>479</sup> Observée dans de nombreuses réunions préélectorales.

<sup>480</sup> *Oblastnoe zakonadel'noe sobranie*.

<sup>481</sup> *Vedomosti Zakonodatel'nogo sobraniâ Omskoj oblasti*, n°1,2,3, 1995.

« Le soviet municipal actuel est privé de toutes les possibilités qu'il avait de 1990 à 1994. On travaillait en professionnel surtout avec le petit soviet. Les décisions avaient un caractère obligatoire(...). L'Assemblée régionale a plus de compétences que l'ancien soviet de l'oblast dans la mesure où elle est habilitée à prendre des lois. Il faudra ensuite faire correspondre nos lois avec celles de Moscou. En même temps, l'influence réelle de l'Assemblée régionale sur la vie de l'oblast n'est que très limitée. La seule réelle influence est sur les finances, mais on n'a pas encore voté le budget [1995] alors qu'il est en discussion depuis trois mois. On espère le faire d'ici avril, ce sera déjà mieux qu'en 1994, où le budget avait été voté au mois d'août ! »<sup>482</sup>.

A Omsk en octobre 1994, les militants politiques actifs se félicitent du simple fait que les élections aient pu se tenir, surtout au niveau municipal, mais l'un d'entre eux note que les pressions administratives ont été fortes : « De toutes façons, le Maire voulait absolument que les gens aillent voter et avait donné des ordres en ce sens aux responsables d'administration des districts ». Sur les cinq députés qui complètent le soviet, trois sont communistes, deux libéraux -dont le responsable du comité des biens, en charge des privatisations. Une première bataille a lieu pour l'élection du président du soviet, dont la fonction est cependant très réduite, puis pour la dénomination de la nouvelle instance : *douma* ou *soviet*, *représentants* ou *députés*. Entre les communistes très attachés au terme de *soviet* et les libéraux partisans des termes *députés* et *douma*, le gouverneur a choisi une demi-mesure en optant pour une solution conservatrice et prudente : les nouveaux élus seront les *représentants du soviet*. L'un des élus réformateurs décrit une situation plutôt apaisée à l'intérieur d'une instance qui sait qu'elle a peu de pouvoir mais tente d'en tirer le maximum :

« Les relations sont plutôt bonnes avec l'administration. On essaie de manière diplomatique de prendre un peu de pouvoir. Par exemple, on s'est mis d'accord sur les tarifs des transports publics. Mais pour la propriété municipale, l'administration résiste. On a voté pour un contrôle du soviet, si le maire refuse une première fois, le soviet peut revoter à la majorité des deux tiers et si le maire refuse à nouveau, alors la seule solution est de recourir à la justice. (...) Il nous arrive de voter avec les communistes. De par leur vision du monde, ce sont les plus soudés mais ils ne sont ni extrémistes ni militants. Ils sont assez capables et plutôt au centre-gauche. »<sup>483</sup>

Pour décrire ses relations avec le soviet, le maire d'Omsk adopte de son côté une attitude beaucoup plus pondérée que le maire de Kalouga et l'on mesure à ses propos le temps écoulé depuis la période de confrontation active entre l'administration

---

<sup>482</sup> Entretien avec Vladimir Alexeevitch Varnavski, 23 mars 1995

<sup>483</sup> Entretien avec A. Avdeïtchikov, 24 mars 1995.



réformatrice et le soviet municipal entre 1991 et 1993. Ces nouvelles relations permettent aussi au pouvoir exécutif d'éviter de porter l'ensemble de la responsabilité des politiques engagées et de s'en dégager en partie sur les députés en jouant sur la notion de représentation :

« Bien sûr, c'est plus compliqué que quand on décide tout seul. Mais c'est quand même mieux, par exemple pour le budget : les députés font des propositions, on peut discuter. Le pouvoir représentatif est nécessaire, on ne peut résoudre les problèmes sans lui car il représente la population (...). Si on a un projet, on commence par en parler, voir la réaction des gens, on organise des tables rondes, on essaie de convaincre. Et parfois, on corrige, on modifie nos décisions. En cela les députés nous aident beaucoup car ils sont en contact avec la population ; ils ont leur cercle d'électeurs et ils peuvent par exemple beaucoup plus librement s'exprimer dans les médias ; c'est aussi plus facile, je peux expliquer aux gens que ce sont X ou Y, députés, donc leurs représentants, qui ont pris telle ou telle décision »<sup>484</sup>.

L'ancien député militant démocrate radical et journaliste S. Bogdanovski ne croit pas quant à lui aux possibilités pour la nouvelle assemblée de changer la situation de monopole du pouvoir du gouverneur depuis 1993, monopole qu'il entend notamment exercer sur les médias écrits et audiovisuels.

« Le nouveau pouvoir représentatif n'a aucun pouvoir, il est à la botte du gouverneur. J'avais espéré une prise d'indépendance de la part des nouveaux élus à l'Assemblée législative régionale mais ils ont fait comme les autres y compris Čertov. Ils se sont retrouvés dépendants de l'administration, par exemple à l'occasion du vote du budget, pour les crédits bonifiés ou les exemptions fiscales. Et puis pourquoi rentrer en conflit avec le gouverneur dans la salle de l'assemblée législative régionale si cela signifie qu'ensuite on ne pourra plus résoudre tranquillement ses affaires dans son bureau ? Le soviet de 1990 était bien supérieur en qualité et compétence de ses membres, notamment dans le soviet restreint (*malyj sovjet*), les gens étaient intelligents et avaient des relations proches avec les électeurs »<sup>485</sup>.

Quelques mois après le début du travail effectif de l'assemblée législative régionale, une enquête a été réalisée à sa demande sur la perception par l'opinion des députés et de l'activité de l'assemblée<sup>486</sup>. Elle fait ressortir la faible notoriété des élus. Seuls deux ou trois sont cités alors que des responsables de l'administration ou bien des députés du Parlement fédéral élus dans les circonscriptions de la région sont fréquemment

---

<sup>484</sup> Entretien avec Valery Pavlovitch Ročtchoupkine le 27 mars 1995.

<sup>485</sup> Entretien avec Sergej Bogdanovski, rédacteur en chef de l'hebdomadaire régional *Oreol*, 22 mars 1995.

<sup>486</sup> Sondage d'opinion et enquête qualitative auprès de plusieurs groupes, Omsk, *Gepicentr*, avril 1995.

mentionnés à la place des députés régionaux. Parmi les personnes interrogées, nombreux sont ceux qui n'ont pas voté, soit parce que « le vote n'a pas d'influence sur le résultat » soit parce que « les candidats n'étaient pas assez dignes » ; d'autres regrettent leur choix. Certains affichent une opinion résolument négative en déclarant que « moins il y a de bureaucrates, mieux c'est », et que le travail de l'Assemblée ne fait que doubler celui de l'administration. La plupart adhèrent à une conception paternaliste de l'élu comme de « quelqu'un qui doit s'occuper des problèmes concrets pour nous »<sup>487</sup>, principalement des questions touchant à la vie quotidienne et à la sécurité. Surtout, l'Assemblée n'est pas perçue comme une instance représentative mais comme une instance de pouvoir qui devrait résoudre tel ou tel problème. L'enquête décèle cependant un groupe d'électeurs sensible à la fonction de représentation et d'expression des intérêts de l'Assemblée, qui reconnaît la possibilité de l'existence de fractions politiques en son sein, voire de futures élections organisées partiellement avec un scrutin de liste pour l'ensemble de l'oblast. Le terme même de « législatif » n'est pas anodin et de nouvelles observations faites deux ans après le début des travaux de l'Assemblée ont permis de constater qu'il n'est pas aussi vide de sens que beaucoup l'affirmaient.

Une argumentation plus pessimiste met l'accent sur le peu d'autonomie des députés : « il ne leur reste que le budget ». Ils s'accorderaient une importance politique disproportionnée et se livrent à des batailles de commissions et d'amendements pour la répartition de sommes minimes entre la région et la ville. Un débat auquel on a pu assister en mars 1995 illustre l'ambivalence du jugement que l'on peut porter. Il concernait les exemptions d'impôt sur le patrimoine (0,8 % au lieu de 2%) payé par les entreprises à la ville en fonction de leur territoire. L'Assemblée législative est-elle légitime pour décider de ces exemptions alors que c'est la ville qui perçoit cet impôt ? Comment évaluer l'attitude des « députés entrepreneurs », favorables aux exemptions et les « députés fonctionnaires » qui viennent défendre les prérogatives des organes d'auto-administration locale, les uns et les autres juges et parties ? La résolution finale du conflit, une semaine plus tard, par une « conversation » entre le maire et le gouverneur reflète la limite des capacités d'action des députés mais montre en même temps que les débats ont été au moins pris en compte.

---

<sup>487</sup> Quelque uns des *items* proposés aux personnes interrogées dans l'enquête.

Le président de cette assemblée, A. Varnavski, en appelle à « l'élaboration de règles du jeu qui déterminent l'ensemble des droits et des devoirs pour chaque membre de la société et des institutions »<sup>488</sup> et insiste sur le bilan positif du travail de l'assemblée. Le vote de la Charte régionale (*oustav*) fin décembre 1995, après de longs mois de discussions, plusieurs projets et une résistance certaine des députés face aux amendements de l'administration qui visaient à restreindre les compétences du pouvoir représentatif, est un autre exemple de la mise en place de ces mécanismes. S'il paraît donc difficile d'ignorer cet effort de professionnalisme dans le travail d'élaboration des lois, la fonction représentative de l'organe élu est, elle, passée au second plan. L'élection prévue en décembre 1996 d'un contingent supplémentaire de députés régionaux au scrutin de liste semble traduire une nouvelle préoccupation : permettre une représentation plus collective des électeurs et redonner une place aux organisations politiques et sociales.

A la veille des élections de 1998, le bilan positif de l'Assemblée législative régionale est dressé conjointement par son président et par le gouverneur qui mettent en avant les 134 lois votées dont, outre l'Oustav, des lois sur la jeunesse, la santé et l'avancée du programme de reconversion<sup>489</sup>. Entre temps, certains des députés les plus frondeurs comme l'entrepreneur A. Golouchko qui est devenu vice-gouverneur, sont rentrés dans le rang. On semble s'acheminer vers un système politique de type monocentrique, avec un pouvoir exécutif et un pouvoir législatif fonctionnant sur un mode largement consensuel, mais avec un consensus équilibré ou tempéré par la présence au sein de l'assemblée de fortes personnalités dont les ressources économiques mais aussi la capacité d'action en tant que député comptent dans la vie politique régionale.

A l'échelon municipal, le soviet dispose de moins de poids que l'assemblée régionale. Il fonctionne donc plus dans une logique de représentation politique (un plus grand nombre de députés sont affiliés à un parti) et de proximité vis à vis des électeurs. L'un de ses membres explique que « l'on essaie diplomatiquement d'obtenir quelque chose, mais on a très peu de pouvoir. Nous sommes un organe d'auto-administration locale, pas un organe du pouvoir, contrairement à l'assemblée régionale. Mais on attend

---

<sup>488</sup> Varnavskij V. A., « net stabil'nosti bez pravil igry (pas de stabilité dans règles du jeu) », *Rossijskaâ Federaciâ*, n°23, 1995.

<sup>489</sup> *Večernyj Omsk*, 1<sup>er</sup> janvier 1998.

beaucoup de la loi sur l'auto-administration locale »<sup>490</sup>. Cette perception d'une très forte distinction, voire d'une différence irréductible entre la « verticale du pouvoir » qui s'arrête au niveau de l'oblast et l'auto-administration locale est assez largement répandue, surtout en l'absence de loi fédérale sur la question. La forte minorité communiste intervient constamment sur les problèmes de la ville, par le biais notamment des commissions. Un des vice-présidents du soviet, président de la commission culturelle, fait vérifier les comptes avant de voter le budget de la culture, proteste contre la construction d'une fontaine ou la tenue d'un spectacle de prestige « alors qu'il y a des femmes enceintes qui n'ont pas de quoi acheter à manger et que la municipalité ne fait rien pour les aider »<sup>491</sup>. Il tient un double discours à la fois idéologique... -« Il n'y a pas de voie moyenne. Soit on est du côté de l'administration, soit on est du côté des communistes et des radicaux dans l'opposition »- et conciliant : « Le maire actuel est un bon gestionnaire, il n'y a pas de confrontation majeure. De toutes façons il est très difficile d'influer sérieusement sur la situation de la ville ». Le vote fin 1995 de la loi sur l'auto-administration locale puis la mise en place en 1996 de dispositions visant à impliquer la population dans les décisions relevant des compétences municipales devrait renforcer la fonction représentative des députés<sup>492</sup>. Mais le soviet municipal est aussi un atout pour le maire pour qui « bien sûr c'est plus compliqué que quand on décide tout seul, mais pour le budget c'est mieux, les députés font des propositions »<sup>493</sup>. Le maire voit en lui un relais entre les électeurs et l'administration. Enfin, le soviet est un appui pour le maire en cas d'opposition aux instances régionales, très critiquées : « Ils sont tous dépendants du gouverneur ; même si chacun a ses propres problèmes à régler avec lui, ils préfèrent quand même ne pas être en confrontation directe » ; « [le gouverneur est] un dictateur économique qui fait régner la terreur et donne de l'argent à qui lui plaît »<sup>494</sup>. Suivant cette logique, soulignée par d'autres interlocuteurs, les chefs d'administration des cantons se feraient élire députés pour posséder un atout supplémentaire pour obtenir des crédits sur leur territoire.

---

<sup>490</sup> Entretien avec Andreï Avdeïtchikov, 25 mars 1995.

<sup>491</sup> Entretien avec Alexandre Kravets., 28 mars 1995.

<sup>492</sup> *Položenie o territorial'nom obšestvennom samoupravlenii v gorode Omske* (Arrêté concernant l'auto-administration des quartiers dans la ville d'Omsk), *Večernyj Omsk*, 22 juin 1996.

<sup>493</sup> Entretien avec le maire d'Omsk, Valery Rohtchoupkine le 27 mars 1995.

<sup>494</sup> Entretien avec A. A. Kravets, le 28 mars 1995.

## **I.2. Logique professionnelle *versus* logique politique. Démocrates ? Communistes ? Non, professionnels !**

---

Les débats pendant les années de la perestroïka témoignent d'une certaine ambiguïté sur les notions de représentation et de professionnalisation du politique. On a vu que les dernières années voire les deux dernières décennies du système soviétique avaient été marquées par l'émergence des professionnels au détriment des politiques. La frénésie électorale constatée pour tous les postes de responsabilité fonctionnelle est vécue comme une manière de compenser l'opacité et le népotisme qui régnaient jusqu'alors. La confusion faite pendant toutes ces années entre spécialistes ou professionnels et politiques dans les représentations de la fonction trouve peut-être son origine dans ce passé récent. En 1987, B. Kerblay relève cet appel aux spécialistes dans un des journaux phares de la perestroïka : « Le succès de la perestroïka est aussi au prix d'une substitution des 'activistes' par des 'professionnels' »<sup>495</sup>.

### **I.2.1. Construction d'un discours sur les professionnels**

La crise de l'action politique et du système représentatif se conjugue donc avec une logique de professionnalisation pour certains nouveaux élus qui rejettent le politique au motif des pratiques clientélistes qui ont marqué les mandats précédents ou de son inefficacité à produire des réformes locales et régionales. On vante par exemple à Omsk la faible place qu'occupent les partis politiques dans la vie locale - ils n'empêcheront pas de faire des affaires. Le débat sur la professionnalisation, très présent dans les administrations, on l'a vu dans le renouvellement des équipes à Omsk et Kalouga (cf. *supra* chap. III), s'applique également aux élus, le débat tournant autour de la fonction même du mandat électif : s'agit-il de représentants du peuple ou de professionnels qui sauront, une fois élus, traiter des principales questions ?

Beaucoup pensent que dans une période de transformation telle que la connaît la Russie au milieu des années 1990, il faut être juriste ou économiste pour être un bon député.

---

<sup>495</sup> O. Poptsov, *Literaturnaâ Gazeta*, 4 mars 1987. Cité par Kerblay, 1989, p. 59.

Les propos d'un électeur de Dolgoproudny au cours d'un débat précédant une élection partielle au Parlement fédéral illustrent les termes du débat. Alors que la candidate met exclusivement l'accent sur sa compétence de juriste et son métier d'avocat, cet électeur finit par lui répondre : « Mais si on vous suit, il n'y aura plus que des juristes au Parlement ! Comment le peuple sera représenté, alors ? »<sup>496</sup>.

Le président de l'Assemblée régionale d'Omsk déplore le peu de compétences juridiques et législatives parmi les députés -« On vient seulement de s'apercevoir que l'on avait les mêmes droits que le Tatarstan »- : « Le mieux serait comme aux États-Unis où les députés sont des professionnels, permanents, qui sont en place pendant dix ou vingt ans »<sup>497</sup>.

Le fait d'être un élu communiste n'empêche pas le président du comité législatif de l'Assemblée législative régionale de Kalouga de tenir un discours axé sur la professionnalisation. Désireux d'ailleurs de compléter sa formation à l'Académie du service public, il déclare : « Je suis un *législateur*, pas un député de quartier qui fait le tour des appartements ». Ce qui ne l'empêche pas de tenir des propos assez contradictoires lorsqu'il s'agit d'évoquer les principes généraux de l'auto-administration locale dont il se déclare fervent partisan<sup>498</sup>. Il critique sur ce sujet le nouveau maire, Minakov, un gestionnaire (*Khoziaïstvennik*) pourtant proche des communistes : « Il n'existe toujours pas de système d'auto-administration locale, les députés régionaux sont en fait des représentants du pouvoir d'État, et agissent comme dans une entreprise, alors qu'un député ne doit être que le représentant du peuple, ce n'est pas parce qu'il est élu qu'il est au-dessus des autres. Il ne doit pas exister de hiérarchie entre les députés, ce n'est pas comme le pouvoir exécutif »<sup>499</sup>.

L'obsession de la professionnalisation du politique apparaît aussi comme une réponse qui tourne radicalement le dos à la proposition léniniste du système politique et administratif non professionnel tel qu'il est décrit dans *l'État et la Révolution* et qu'avait continué d'afficher le système soviétique, tout en privilégiant de fait la présence de professionnels parmi les élus. Cette réaction est-elle donc une vision

---

<sup>496</sup> Réunion électorale, Dolgoproudny, 15 octobre 1994.

<sup>497</sup> Entretien avec Vladimir Alexeevitch Varnavski, le 23 mars 1995

<sup>498</sup> Il est co-auteur de la loi sur l'auto-administration locale de 1995.

<sup>499</sup> Entretien avec Alexandre Sergueevitch Souvorov, le 8 avril 1995.

tronquée du système soviétique dans son fonctionnement véritable, ou plutôt une volonté farouche pour les cadres au pouvoir et les nouveaux candidats à la fonction élective d'effacer ce qu'ils considèrent comme les errements des démocrates de 1990, qu'il s'agisse de leurs propres hésitations ou de celles de leurs adversaires ?

On se trouve ici également au plus loin du principe de la professionnalisation du politique intervenue en Europe au XX<sup>ème</sup> siècle, où la construction d'une sphère politique autonome est passée d'abord par l'émergence d'entrepreneurs politiques, les notables, qui disposent des ressources suffisantes, puis par la constitution progressive de professionnels de la politique qui conduit à une distinction de plus en plus marquée entre professionnels et profanes mais aussi à une différenciation de plus en plus marquée de l'ordre politique par rapport à l'ordre social (Lacroix, 1985). Dans le cas de la Russie, le principe de la représentation ne semble plus admis que s'il permet l'entrée dans la sphère politique de professionnels de tel ou tel domaine de l'économie et de la société, en fonction des « problèmes » que la société rencontre et que les électeurs le plus souvent veulent voir réglés au plus vite, ce processus tendant à faire disparaître le politique en tant qu'ordre spécifique.

Au milieu des années 2000, alors que les prérogatives du pouvoir représentatif et législatif régional se sont encore amoindries, on peut remarquer une prolongation de ces tendances, adaptées aux nouveaux enjeux : à Smolensk et Briansk<sup>500</sup> par exemple, sont élus ou cherchent à se faire élire dans les nouvelles assemblées des fonctionnaires des services municipaux en charge des dossiers concernés par les grandes réformes mises en place par Moscou dans le cadre de la monétisation (*monetizatsia*) des avantages sociaux et de la réforme de la gestion municipale<sup>501</sup>. On peut comprendre la situation de deux points de vue : soit en prenant celui des électeurs, et en faisant donc l'hypothèse que celui-ci « compte » : ceux-ci préfèrent en effet élire des professionnels de la gestion dont ils estiment les compétences utiles pour prendre les décisions sur ces réformes ; soit en adoptant celui des administrations, qui s'arrangent pour faire placer leurs fonctionnaires aux postes électifs et être ainsi certains de voir voter les réformes dans le sens souhaité par le pouvoir exécutif. Il est d'ailleurs possible que les deux points de vue se rejoignent, les électeurs préférant s'en remettre aux professionnels.

---

<sup>500</sup> Deux régions voisines de Russie centrale qui ont été étudiées en détail par Jean Charles Lallemand (1998, 2004).

<sup>501</sup> Observations recueillies par Jean-Charles Lallemand.

### **I.2.2. Délitement des partis politiques porteurs des idées de la perestroïka**

Après août 1991, s'ouvre une période extrêmement différente et difficile pour le système politique en formation. C'est autour de la question de l'État, de l'équilibre constitutionnel entre les différents pouvoirs, de la construction du fédéralisme que vont se jouer les principaux enjeux. C'est dans ce cadre que les partis politiques sont amenés à se positionner, alors même que les mouvements démocratiques qui ont soutenu B. Eltsine depuis plusieurs années vont pour la plupart accepter une auto-limitation de leur champ d'action, en admettant transitoirement la prédominance d'un pouvoir exécutif fort pour que la mise en place des réformes ne soit pas freinée par des résistances des anciennes structures<sup>502</sup>.

Paradoxe, les mouvements et partis politiques démocratiques qui ont largement contribué à porter B. Eltsine au pouvoir et continuent de le soutenir avec les « comités de soutien aux réformes », lui signent un blanc-seing, que celui-ci accepte tout en faisant le choix de ne s'associer directement à aucune formation politique. Il manque pour la stabilisation du système de partis la formation d'un parti majoritaire de soutien aux réformes et au nouveau pouvoir. En réalité, les grands principes du régime eux-mêmes ne sont pas stabilisés : les conflits internes, qui vont par exemple miner le bloc Russie démocratique portent sur ces éléments constitutifs et non sur telle ou telle politique menée par un régime qui ferait consensus. Cette observation faite pour la Russie rejoint l'hypothèse de G. Sartori : un conflit portant sur les fondamentaux d'un régime politique, l'équilibre des pouvoirs, l'identité nationale ou la construction de l'État ne peut constituer une base pour la démocratie, ce qui explique qu'en Europe, les partis politiques se soient constitués après la consolidation des États-nations et la résolution des crises de légitimité (Sartori, 1976, 16-17).

Les points de divergences portent essentiellement sur l'équilibre des pouvoirs entre exécutif et législatif, les radicaux reprochant à la direction de la formation *Russie démocratique* son abandon des principes démocratiques et son abdication devant un nouveau pouvoir autoritaire en train de remplacer le précédent. Sur la question du fédéralisme, autre sujet de divergence fort, plusieurs formations politiques importantes

---

<sup>502</sup> C'est d'ailleurs cet argument qui sera utilisé par le pouvoir exécutif tout au long de son conflit avec le Parlement qui mène à sa dissolution sanglante d'octobre 1993.



membres de la coalition la quittent après le congrès de novembre 1991, après que certains de ses membres ont tenté sans succès de faire accepter par le président russe la mise en place d'un traité fédéral reposant sur l'adhésion volontaire des républiques à la fédération : une grave crise s'était ouverte en novembre 1991 avec la déclaration d'indépendance de la Tchétchénie et la proclamation de l'état d'urgence par B. Eltsine<sup>503</sup>. Un nouveau bloc se forme, à la tonalité plus nationaliste, qui met l'accent sur l'intégrité territoriale et la nécessité d'éviter toute nouvelle fragmentation de la Russie, position qui va correspondre à celle du gouvernement russe dans les années qui suivent, sous l'influence notamment du ministre des nationalités S. Chakraï (Weigle, 1994).

Les divergences portent aussi sur les réformes économiques et sociales mises en place : si l'ensemble des mouvements démocratiques soutient l'introduction de l'économie de marché, des désaccords apparaissent rapidement sur la manière dont sont menées les privatisations : en accordant une trop grande place aux responsables des anciennes structures de l'appareil industriel soviétique, elles lèsent les petits entrepreneurs, qui ont pourtant constitué une base sociale importante de la politique de réforme. Des formations comme *Nouvelle Russie* d'O. Roumiantsev demandent l'établissement de règles du jeu plus démocratiques pour éviter les « privatisations nomenklaturistes ». Le rôle des grands industriels est confortée par la place importante accordée par le président russe à A. Volski, président de l'Union des industriels et responsable d'un nouveau parti qui s'allie à la coalition de centre droit formée par le vice président A. Routskoï et l'ancien responsable du *Parti démocratique de Russie* N. Travkine, et prennent une influence croissante sur les choix économiques de B. Eltsine au cours de l'année 1992. Cette configuration politique au sommet de l'État et à Moscou se fait suivant une ligne qui rassemble les partisans de la démocratie et des libertés politiques sur une option économique très libérale tandis que les partisans d'un maintien du soutien de l'État dans l'économie et les entreprises sont considérés comme les tenants du conservatisme et de l'ancien système.

Mais *Russie démocratique* n'a pas survécu au risque de démobilisation induite par la « victoire » de 1991 et s'est effondrée de l'intérieur (Flikke, 2005). Lorsque c'est la stratégie interne de survie de l'organisation qui s'est mise à primer sur les objectifs politiques, elle s'est révélée incapable d'être une force politique soit pour accompagner

---

<sup>503</sup> L'indépendance est proclamée par le général Doudaev le 1er novembre 1991, et l'état d'urgence le 8.

la politique du nouveau régime, soit pour en constituer une éventuelle opposition. Ces éléments expliqueraient l'impossibilité ultérieure de construire un système de partis classiques. Ce qui est sorti de la perestroïka ressemblait à une « société de mouvement » facilement manipulable, et sans préexistence d'une société civile qui a pu servir à générer des intérêts politiques mais n'a pas développé de mécanismes ni d'organisations solides pour représenter les intérêts de la société. Et en effet, au milieu des années 1990, le paysage politique russe était essentiellement constitué autour de la question de sécuriser la relation avec les institutions étatiques et non avec la société.

En 1995, un militant de *Choix de la Russie*, ancien député de 1990 à Omsk, tente de tenir un discours qui justifie positivement l'expérience passée et explique la marginalisation présente dans la nouvelle assemblée par les défauts du système, mais sans y croire tout à fait lui-même.

« Je suis encore membre de Vybor Rossii, [Choix de la Russie] on est à peine cinquante, encore moins de membres actifs, mais on est un parti libéral normal, humain (...) J'essaie de faire du lobbying en faveur des réformes dans la région, mais l'idée même de réforme est discréditée, tout le monde pense que la situation actuelle est de la faute des démocrates alors qu'en fait les démocrates ne sont pas encore arrivés au pouvoir. En 1990 ils nous ont élus et ils y croyaient. Ensuite ils se sont aperçus des contradictions, les conditions de vie ont empiré, les gens en ont eu assez. Les démocrates ont donné la liberté mais n'ont pas réussi à améliorer la vie des gens. La nouvelle Assemblée régionale ne m'intéresse pas : ce n'est pas un pouvoir représentatif ni légitime, c'est d'ailleurs pour ça que les gens ne vont pas voter. (...) <sup>504</sup>.

Aux élections du maire et du gouverneur à l'automne 1995 à Omsk, le « camp démocrate » propose un candidat pour chaque poste, respectivement A. Avdeïchikov du Parti Républicain et V. Zakhartchenko, l'un des réformateurs les plus radicaux et les plus anti-communistes en 1991, nommé à la tête du Comité régional des biens, en charge donc d'une bonne partie des privatisations de la région, et opposant virulent à L. Polejaev à qui il refusait de conserver pour la région un certain pourcentage d'actions d'entreprises (cf. *supra* chapitre III). L'atonie de la campagne et le résultat extrêmement faible (1,1%) qu'obtient V. Zakhartchenko attestent l'effondrement des formations soutenant sans réserve les réformes économiques et la dissociation d'avec ceux qui ont à présent en main le pouvoir régional. La fusion des deux n'aura duré que l'espace de l'automne 1991.

---

<sup>504</sup> Entretien avec Roman Ivanovitch Artsiger, 28 mars 1995.

Ce processus est encore plus prégnant dans des villes de moindre importance, dans lesquelles les démocrates étaient moins implantés en 1991, comme à Kalouga où les démocrates n'ont pas survécu politiquement à l'échec de V. Tchernikov à la mairie. Certains responsables de Choix de la Russie sont aujourd'hui passés dans l'administration régionale et confondus avec le pouvoir central, cible des critiques de l'opposition. La transformation progressive du Club d'électeurs de Kalouga en témoigne : créé en novembre 1989, il avait d'abord rassemblé des citoyens actifs désireux de lutter contre les privilèges de la nomenklatura, avant de présenter des candidats aux élections de 1990 sur la base du front populaire, avec de nombreux jeunes se définissant comme « alternatifs » (ingénieurs, architectes enseignants...). Visant directement l'ancien maire V. Tchernikov, le président du Club en 1995 se définit comme apolitique mais rassemble en réalité l'ensemble de l'opposition au pouvoir fédéral et à l'administration régionale ce dont témoigne son discours :

« Certains ont utilisé le club comme tremplin pour une carrière politique, les autres ont été déçus par le tour que prenaient les réformes et le club n'a plus été qu'une secte de quelques personnes qui fonctionnait comme un micro-parti, sur des bases idéologiques au lieu de rassembler les citoyens. (...) J'ai été élu président avec un nouveau programme et des nouveaux statuts. Maintenant nous rassemblons des partis et organisations de toutes sortes pour tout l'oblast, nous acceptons tous les partis même le LDPR<sup>505</sup> (...). Nos adversaires actuellement, ce sont les gens de choix de la Russie. Ils vivent pour eux-mêmes, et nous nous avons un comportement de citoyens voilà ce qui nous sépare. (...) Nous sommes dans l'opposition, nous voulons employer tous les moyens de la désobéissance civile, du refus de collaboration. Par exemple, ne pas voter, refuser de laisser Deriaguine [le responsable de l'administration régionale] parler, cela fait partie de ces moyens »<sup>506</sup>.

### **I.2.3. Une véritable opposition politique: les nationaux-communistes à Omsk**

Comme dans la plupart des régions russes, l'opposition communiste avait connu une période difficile après l'interdiction temporaire du parti communiste par B. Eltsine en 1991 et encore plus après la dissolution des soviets à l'automne 1993. Mais elle s'est restructurée assez rapidement en 1994 et 1995 en se divisant pour former deux pôles politiquement proches mais rivaux. L'organisation régionale du KPRF, qui comptait dès

---

<sup>505</sup> *Parti libéral démocrate de Russie*. Parti nationaliste et populiste de V. Jirinovski ayant effectué une percée spectaculaire lors des législatives de décembre 1993.

<sup>506</sup> Réunion du Club d'électeur de Kalouga et entretien avec son représentant, 22 février 1995.

1995 environ 10 000 membres dans la région d'Omsk et dont les principaux appuis sont les habitants des zones rurales et les salariés des entreprises du complexe militaro-industriel, s'est rapprochée des syndicats et a mené avec eux manifestations, pétitions, et piquets de grèves réguliers. Les communistes ont gagné cinq sièges à l'Assemblée législative régionale et six au soviet municipal lors des élections de mars et novembre 1994.

Un journaliste communiste, candidat pour la quatrième fois depuis 1989, battu en décembre 1993 par le général Lotkov - responsable régional du ministère de l'Intérieur, opposant aux putschistes d'août 1991 et candidat de *Choix de la Russie* - est resté fidèle au Parti même s'il était à l'époque pour les changements et les réformes. « J'ai écrit des articles contre les privilèges, les dirigeants, ceux qui sont toujours en place, d'ailleurs. On a eu raison de vouloir les réformes mais maintenant on revient au Parti ». Il affirme que seuls le LDPR et le KPRF fonctionnent comme des partis politiques, avec des candidats qui sont d'abord au service de leur parti. « Il n'y a pas de candidats indépendants. On est toujours représentants d'intérêts. C'est de la démagogie de dire que l'on représente seulement les électeurs. Je représente aussi mon parti ; par ailleurs ma personne ne compte pas, je représente une organisation et on peut mettre n'importe qui à ma place ». Il développe un argumentaire caractéristique de la position communiste :

« Pour nous, ce qui est important, c'est l'État plus que les idées communistes. Le chemin (socialiste ou communiste) dépend en premier lieu de la politique économique de l'État. Il faut savoir dire non au processus de privatisation. La privatisation est anti-populaire. Le problème n'est pas seulement idéologique, il est de savoir pourquoi et comment on privatise, il y a des usines ici qui ont été bradées très en dessous de leur prix<sup>507</sup> ; la compagnie qui distribue l'électricité et le chauffage forme maintenant ses propres prix, alors qu'il existe un comité anti-monopole. Il faut se battre contre au niveau local, voilà pourquoi on est dans l'opposition »<sup>508</sup>. Il s'estime par ailleurs victime de l'utilisation abusive par le chef d'administration régionale L. Polejaev de la *ressource administrative*<sup>509</sup>,

---

<sup>507</sup> Il cite notamment la compagnie *Aktsia* d'A. Golouchko, lui-même candidat dans une autre circonscription (cf. *infra* dans ce chapitre les députés entrepreneurs), emblématique des jeunes entrepreneurs à la réussite fulgurante qui ont bénéficié de prix d'achat très bas grâce notamment à leur relations avec l'administration municipale.

<sup>508</sup> Entretien avec O. Koutorguine, 20 novembre 1994. Correspondant pour Omsk du quotidien *Rabočaa Tribuna* (la tribune ouvrière) et ancien adjoint du secrétaire régional du Parti et candidat communiste à l'Assemblée législative régionale de l'arrondissement Kirov (*Kirovskij raïon*) de la ville d'Omsk.

<sup>509</sup> Selon l'expression devenue très en vogue sous la présidence de V. Poutine mais qu'on emploie tout à fait volontairement pour qualifier le déroulement des campagnes électorales dans la région d'Omsk bien avant les années 2000.

qui fait tout pour que « son » candidat, Stepanov, l'emporte. « Ce n'est pas par hasard si dans cette circonscription, il n'y a que deux candidats. En mars, j'étais arrivé premier. C'est fait exprès pour que je perde. S Babourine<sup>510</sup> n'a pu gagner en 1993 que parce que les démocrates étaient plusieurs, sinon il aurait été battu. Stepanov a fait sa campagne électorale en distribuant des médicaments dans les appartements ».

Le leader de l'opposition communiste à Omsk, Alexandre Kravets, semble très sûr de lui quand il évoque les succès du KPRF dans la région : « La position des communistes est en hausse. Regardez les candidats élus en novembre [1994] à l'Assemblée législative régionale, ils ont dépensé 334 millions de roubles dans leur campagne, avec des cas où des enveloppes avec de l'argent ont été distribuées directement aux électeurs sans parler des cadeaux : cela coûte cher de lutter contre les communistes... Nous, on a dépensé quelques millions et on est arrivé en seconde position »<sup>511</sup>.

Un autre pôle d'opposition s'est construit progressivement autour de Sergueï Babourine, natif de la région mais aux ambitions politiques nationales, et de son parti ROS (*Rossijskii Obšenarodnyj Soûz, Union de tout le peuple de Russie*<sup>512</sup>), dont les positions sont plus idéologiques et moins ancrées dans les préoccupations régionales. En 1995, l'âpreté de la campagne pour les élections législatives nationales a mis en lumière l'ampleur de la contestation. Dans le scrutin national, on a pu remarquer la présence de figures de l'opposition toutes les trois élues pour le bloc *Vlast Narodu !* (le pouvoir au peuple !) que menait au niveau national S. Babourine : Oleg Smoline, élu dès 1993 au Conseil de la Fédération et fondateur d'un petit parti, le Parti du travail qui s'est allié au bloc *Vlast' narodu* ; S. Babourine lui-même mais aussi Sergueï Maniakine, l'ancien secrétaire du Comité régional du Parti dans les années 1970, encore très populaire dans la région et qui a opéré un retour inattendu sur la scène politique à cette occasion. Par ailleurs, la région a donné légèrement plus de voix à Guennady Ziouganov, premier secrétaire fédéral du KPRF, qu'à Boris Eltsine lors de l'élection présidentielle de

---

<sup>510</sup> Personnalité dont la réputation a rapidement dépassé la région d'Omsk, élu député comme représentant de cette tendance à la douma fédérale en décembre 1993.

<sup>511</sup> Entretien avec Aleksandr Alexeevitch Kravets, 30 mars 1995.

<sup>512</sup> Moins extrémiste que d'autres leaders nationalistes, S. Babourine emploie à dessein et dans une visée rassembleuse l'adjectif *rossijskii* que l'on peut traduire par de Russie ou *russien* si l'on préfère ce néologisme qui a le mérite de faire la distinction d'avec *russkii* pour russe au sens de l'origine nationale telle que définie encore à l'époque dans le passeport intérieur. Cette fameuse « 5<sup>ème</sup> ligne » du passeport a depuis disparu mais pas la différence entre les deux adjectifs, les appels à l'identité nationale russe en opposition à l'identité citoyenne « de Russie » se sont multipliés, coexistant avec les rappels officiels au caractère multinational de l'État russe. Cf. Radvanyi, (2004 [1996]).

1996<sup>513</sup>. Encore une fois, Omsk occupe une position intermédiaire entre les régions « légitimistes » de l'Oural et du nord de la Sibérie et les régions « réfractaires » de Sibérie méridionale, si l'on reprend la distinction entre trois Russie en matière de sociologie électorale (Mendras, 1993a).

Dans la région, l'opposition au gouverneur lui-même s'est manifestée à travers une campagne très virulente de Leonid Gorynine, universitaire proche de S. Babourine et candidat au poste de gouverneur. Le mécontentement a aussi gagné la population urbaine, pour qui la stabilité mise en avant passe de plus en plus pour de l'immobilisme : si le gouverneur a été élu sur l'ensemble de la région avec 60% des voix, c'est pour beaucoup grâce aux zones rurales de l'oblast et il n'a obtenu dans la ville d'Omsk qu'à peine 50% des suffrages, un résultat très confortable mais bien en deçà de ce qu'il espérait et de ce que pouvaient laisser présager les moyens mis dans la campagne et l'absence de concurrent sérieux. Lors des élections locales et régionales de 1998, les communistes ont remporté dix sièges sur trente à l'assemblée législative et neuf sur dix-sept au soviet municipal.

En 1999, c'est l'opposition qui s'est trouvée la première prête à partir en campagne. Les députés des trois circonscriptions appartiennent à la fraction de S. Babourine et sur les listes de partis, la région a envoyé à la Douma le leader communiste régional, A. Kravets, et un responsable du LDPR, Alekseï Jouev.

Face à cette opposition, le gouverneur n'a jamais cherché ouvertement de compromis. Pendant la crise d'août 1998, son premier discours désignait à l'avance à l'opinion les responsables d'éventuels désordres : les communistes. Ce faisant, le gouverneur a signifié clairement qu'il n'entendait nullement prendre des mesures d'exception ou mettre en place un « gouvernement d'union régionale » qui inclurait l'opposition. Il a cependant évité la confrontation : ainsi, le plan anti-crise préparé par les députés communistes de l'assemblée régionale a été poliment examiné avant que l'administration ne déclare qu'il « n'était pas possible de l'appliquer dans la situation actuelle ».

---

<sup>513</sup> Respectivement 37% contre 32,8% au premier tour, 47,5% contre 46,2% au second tour.

L'importance électorale de l'opposition repose sur des caractéristiques propres à la région d'Omsk : le renouvellement de l'équipe dirigeante du KPRF, avec A. Kravets qui représente une génération plus jeune qui ne faisait pas partie de l'élite économique-administrative de la période antérieure (il est professeur à l'institut pédagogique de l'université) ; la personnalité de S. Babourine qui donne une dimension nationale à une formation politique locale. Mais elle s'appuie aussi sur un certain nombre d'éléments communs à l'ensemble de la Russie, comme le poids de la crise économique dans une région d'industrie militaire, mais aussi sur l'absence de forces organisées des réformateurs et des libéraux. Bien que souvent critiques vis à vis de la politique du gouverneur, ces mouvances ont été incapables de construire ni forces politiques organisées ni programme ; elles se perdent en batailles internes et se renvoient la responsabilité de leur effacement de la scène politique. En témoigne par exemple le choix et le score (1,9% des voix) du candidat des partis dits démocrates à l'élection pour le poste de gouverneur en décembre 1995 : V. Zakhartchenko était l'ancien responsable du comité régional de la propriété et s'était opposé maintes fois au gouverneur dans le processus de privatisations, en en référant constamment à Moscou, au nom d'une position à la fois incorruptible et libérale (cf. *supra* chap. III). Il était lui-même quelques mois plus tard poursuivi pour détournement de fonds. A l'approche des élections, les formations politiques moscovites cherchent pourtant à réorganiser et unifier politiquement leurs sections régionales, souvent livrées à elles-mêmes entre deux scrutins. En 1999, le responsable local du parti démocrate Yabloko, le plus souvent dans l'opposition à la politique fédérale et au parti du pouvoir dans les régions a ainsi été limogé par la direction du parti pour avoir pris une position trop proche du gouverneur. Il a refusé de quitter son poste et la formation de Grigori Iavlinski a dû créer une nouvelle organisation locale, aussitôt présentée comme proche de la mairie : cet exemple atteste une fois encore la quasi-impossibilité d'exister pour un espace politique autonome vis-à-vis de la polarisation directe du pouvoir régional entre le gouverneur et le maire<sup>514</sup>.

En l'absence de débat de fond sur les enjeux et l'avenir de la région, en l'absence de relais par un espace public médiatique ou par des organisations de la société civile, la

---

<sup>514</sup> Par ailleurs, l'un des leaders nationaux de *Iabloko*, Vladimir Loukine a annoncé son intention de se présenter contre S. Babourine lors des élections législatives de décembre 1999. Lui aussi natif de la région, il compte sur cette attache pour gagner la confiance des électeurs. voir *EWI Russian Regional Report, internet edition*, 4 (10), 18 mars 1999.

fonction de contestation et de critique s'est trouvée d'autant plus facilement portée par l'opposition communiste et patriote qui est la seule à tenir un discours politique. L'hebdomadaire *Vremia*, tenu par le parti de S. Babourine est d'ailleurs considéré par beaucoup comme le seul journal à produire une analyse politique avec des positions claires et un point de vue que l'on peut contester, mais qui n'est pas que l'écho de prises de position systématiques pour l'un ou l'autre « camp », municipalité ou oblast.

Mais s'il s'agit d'une composante non négligeable dans la vie politique de la région, avec laquelle ses dirigeants doivent compter, notamment lors des échéances électorales nationales, il ne s'agit pas pour autant de forces organisées pour disputer aux dirigeants en place la gestion des affaires de la région. Le caractère idéologique de leur position tend à les enfermer dans une fonction protestataire. Ce positionnement est renforcé par la surenchère politique imposée aux communistes par le parti de S. Babourine : Guennady Ziouganov était en effet à Omsk quelques jours avant les élections régionales de mars 1998 pour rappeler que les communistes n'étaient pas des tièdes et qu'ils étaient tout autant dans l'opposition, malgré la surenchère radicale de S. Babourine qui tente de discréditer le Parti communiste<sup>515</sup>. Ces éléments écartent des rangs de l'opposition la plupart des dirigeants économiques de l'ancienne génération avec lesquels elle pourrait former une coalition d'intérêts qui menacerait plus directement le gouverneur, ou le forcerait au compromis. Le gouverneur fait preuve d'une grande habileté pour ne pas négliger ces responsables économiques, même s'ils ne font pas partie de son cercle proche.

A Kalouga, où nous avons vu le retournement des mouvements qui avaient accompagné la perestroïka, on constate lors des élections locales et régionales de 1994 une progression importante de l'opposition, et notamment de *Trudovaïa Rossiïa* (Russie ouvrière), qui a rallié le club d'électeurs avec des anciens du Parti communiste<sup>516</sup>. En 1997, les communistes et apparentés avaient 50% des sièges à l'assemblée législative régionale.

---

<sup>515</sup> Meeting de Guennady Ziouganov à Omsk, 12 mars 1998. Ceci était une allusion au vote du budget à la Douma par les communistes, alors que les députés de *Vlast' narodu !* s'y étaient refusés.

<sup>516</sup> Entretien avec B. Zaitsev, Kalouga, 28 octobre 1994.



## **conclusion**

---

L'un des enjeux de la sortie du système soviétique était la conquête de mécanismes de représentation politique pluralistes. Or, on constate, et ce dès le début des années 1990, que ce sont d'autres processus qui prennent le dessus. La prégnance des questions de pouvoir et de partage des ressources économiques fait passer au second plan ces questions qui semblaient centrales à la fin des années 1980. Par ailleurs, les réformes économiques sont mises en place par ceux là mêmes qui invoquaient les principes démocratiques, selon des mécanismes qui se passent fort bien des principes du droit et de la représentation, perpétuant pour une large part, comme on l'a vu dans le précédent chapitre, des modes d'appropriation et de régulation du système soviétique.

Si l'on convient que démocratie et système représentatif sont intimement liés dans les sociétés contemporaines<sup>517</sup>, cet échec de la construction d'une démocratie représentative, interroge le caractère même de la démocratie en tant que « système de médiations politiques entre l'État et les acteurs sociaux, et non un système de gestion rationnelle de la société » (Touraine, 1994, 90). La représentativité requiert l'existence d'acteurs sociaux qui portent des demandes sociales dont l'agrégation peut alors venir en correspondance avec les offres politiques, incarnées par exemple par les partis, qui permettent rapprochement et liens d'identifications entre représentants et représentés (Manin, 1996, 252). Elle se défait lorsque les acteurs politiques ne sont plus soumis aux demandes des acteurs sociaux et se dissocient de la société, soit qu'ils basculent alors du côté de l'État et de l'administration, soit qu'ils poursuivent des objectifs de pur accroissement de leur pouvoir et/ou de leurs ressources. La Russie du milieu des années 1990 semble en réalité cumuler ces deux phénomènes, tandis qu'on a le sentiment, à écouter les (ex)-acteurs politiques, que leur pensée et leur représentation du système politique évoluent entre deux conceptions assez opposées ou contradictoires.

---

<sup>517</sup> Alors que rien ne le présupposait au départ, le principe de représentation étant fort éloigné de nombre de théories modernes de la démocratie (Manin, 1996).

On peut aussi souligner que la Russie est loin d'être le seul pays dans lequel se pose le problème de la représentation politique, souvent considérée comme en crise dans nombre de démocraties occidentales (Manin, 1996). La prééminence de la logique de gestion rationnelle et la dissociation entre acteurs politiques et société a pu être notamment observé pour la France où, face aux nouvelles élites managériales issues de la complexification du système de pouvoir local et de la décentralisation, se constitue difficilement un espace de médiation entre les citoyens et l'administration (Grémion, Muller, 1990).

Dans la section qui suit, nous allons envisager comment les enjeux de la modernisation, et notamment ceux de la modernisation économique, sont des points de vue à partir desquels il est possible d'examiner les processus de recomposition et d'engagement politique dans le système de pouvoir local et régional dans la Russie des années 1990.

## II. ENTREPRENEUR ET DÉPUTÉ : DES ÉLITES ENTRE ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE ?

---

Avec la mise en œuvre des réformes économiques à partir de 1992, les acteurs économiques, qui avaient émergé pendant la perestroïka et que nous avons évoqués dans le chapitre précédent, passent au premier plan. En revanche cette position centrale dans la vie économique et au regard des enjeux qui traversent la Russie, est sans rapport avec leur poids politique, notamment dans les institutions représentatives, puisque les élections de 1990 étaient comme on l'a vu placées sous un tout autre signe, celui d'une prédominance des enjeux politiques (pluralisme, démocratisation des institutions). Or, on a observé, alors que la représentation politique était comme on l'a vu au plus fort de sa crise, un moment qui nous a paru révélateur d'un possible basculement, dans le sens d'un investissement du politique par les dirigeants économiques.

Acteurs du lent processus de différenciation entre sphère économique et sphère politique, ils vont manifester la volonté d'investir collectivement le nouveau pouvoir législatif et de jouer un rôle sur la scène régionale, en revenant à une forme d'action politique qui tente d'articuler intérêts privés de l'entreprise et développement de la région, contribuant peut-être à favoriser la constitution dans les régions d'une sphère politique autonome<sup>518</sup>.

---

<sup>518</sup> Cf. les analyses développées par A.M. Migranian et son équipe de la fondation *Reforma*, parues récemment sous le titre « Problema sub'ektnosti rossijskoj politiki (le problème de la subjectivité de la politique russe », *Nezavisimâ Gazeta*, 18 février 1998, p. 8 et 19 février 1998, p. 8.

On s'attache ici, à partir de l'exemple de la région d'Omsk, au cas des entrepreneurs candidats aux élections régionales et à leur action en tant que députés à l'assemblée législative régionale, lors des élections régionales de 1994 et 1998.

Cette conjonction de la motivation individuelle des entrepreneurs et du souci d'une politique économique efficace pour la région atteste donc à la fois de la difficulté d'opposer intérêt privé et intérêt public dans la définition des stratégies et de l'importance que les élites économiques reconnaissent elles-mêmes au pouvoir politique et administratif de la région. Ce dernier élément ne contredit pas l'importance du pouvoir et des acteurs économiques ; il vient souligner la complexité des relations qui lient les deux mondes. Sans doute les dirigeants politiques et administratifs de la région sont-ils eux-mêmes, directement ou indirectement, des acteurs économiques ; il n'en reste pas moins que leur fonction politique ou administrative leur assigne aussi une autre place, face à laquelle les acteurs économiques doivent se situer. Le souhait de détenir un mandat électif est un élément de ces relations, tour à tour ou tout à la fois faites de dépendance, de coopération, ou de conflit, caractéristiques de la puissance des réseaux horizontaux dans les logiques de pouvoir. Les entrepreneurs députés ont choisi d'investir un espace politique, l'assemblée législative régionale, mais aussi d'investir un certain discours, qui passe de 1994 à 1998 de l'entrepreneur modernisateur à l'entrepreneur patriote, évolution qui témoigne d'un déplacement des enjeux principaux. *L'entrepreneur en politique* dans la Russie des années 1990 est-il en passe de devenir un *entrepreneur politique* et de contribuer ainsi à la constitution d'une sphère politique autonome ? (Lacroix, 1985).

Consécutif à la dissolution des soviets prononcée en octobre 1993, le scrutin de 1994 est marqué par une forte présence des nouveaux acteurs économiques et fait apparaître deux éléments : l'importance de l'accès aux ressources et aux leviers de décisions dans le fonctionnement du système local en Russie ; l'émergence de nouveaux processus de légitimation. On tentera d'en dégager les raisons et les enjeux, tout en s'interrogeant sur la réalité d'un second lieu de pouvoir, à côté de l'exécutif, dans les régions, aux frontières du politique et de l'économique, et auquel est théoriquement assignée une double fonction législative et représentative. Les élections qui se sont déroulées en mars 1998 pour renouveler le personnel de l'assemblée régionale permettent de compléter

l'analyse en confirmant mais aussi en relativisant certains éléments relevés quatre ans auparavant.

## **II.1. Stratégie électorale et recherche de légitimité**

---

L'élection de certains des anciens directeurs d'entreprises en mars 1994 et l'arrivée des nouveaux entrepreneurs et hommes d'affaires dans l'Assemblée régionale d'Omsk va constituer un point de rupture. En 1990, ils n'avaient pas encore développé d'activités significatives et surtout, n'auraient pas pensé défendre leurs intérêts par un mandat électif. En novembre 1994, dans les cinq circonscriptions à pourvoir, se présentent des candidats du monde des affaires au sens large, mais dont la caractéristique commune est l'absence de carrière antérieure dans l'industrie et le souci de défendre une banque, une usine ou un holding d'entreprises. Tous vont mener une campagne particulièrement active, contrastant avec l'apathie politique qui caractérise cette période, et dont les deux axes seront la revendication de leur légitimité d'entrepreneur ayant réussi pour peser dans la définition de la politique économique de la région, et la recherche d'un lien avec les électeurs, des œuvres de bienfaisance au mécénat culturel.

Ce sursaut d'activité politique a permis la validation de l'élection dans toutes les circonscriptions de l'oblast comme de la ville. Les cinq candidats entrepreneurs ont tous été élus, bien qu'à une faible majorité devant l'opposition communiste ou syndicale, elle aussi très présente pendant la campagne<sup>519</sup>.

Pour les dirigeants économiques et notamment les nouveaux entrepreneurs qui ne disposent pas d'un réseau de relations aussi bien établi que les anciens directeurs d'usines, un mandat de député offre de nombreux avantages. Outre l'immunité parlementaire, il permet de faire valoir ses intérêts vis à vis de l'administration et de

---

<sup>519</sup> Au sein du soviet municipal, trois communistes ont été élus et sont venus s'ajouter à ceux élus en mars, pour former une forte minorité au sein du soviet. Il ne s'agit pas de membres de l'ancienne élite communiste mais là aussi de nouveaux venus dans les instances élues, à la fois militants de base (une institutrice) et intellectuels (un professeur de l'institut pédagogique).

rentrer éventuellement en conflit avec elle en disposant d'une certaine légitimité. En même temps, il signifie que l'influence du pouvoir régional est reconnue. L'assassinat en février 1996 d'un de ces députés-entrepreneurs, O. Tchertov, figure emblématique dans la région, a dramatiquement souligné le rôle central que peuvent jouer dans une région des acteurs qui se situent aux confins du politique et de l'économique.

L'initiative la plus originale dans ce domaine est celle de l'un des candidats, Andreï Ivanovitch Golouchko, directeur de l'entreprise *Aktsia*, groupe privé industriel et commercial né des coopératives de la perestroïka, important à l'échelle de la région et dont les activités se sont développées avec les privatisations et grâce notamment à des liens étroits avec le premier responsable de l'administration municipale Iouri Choïkhets<sup>520</sup>. A. Golouchko va créer un ambitieux programme dans sa circonscription pour « garantir à tous la sécurité physique, matérielle et morale »<sup>521</sup>, oscillant entre la confrontation ouverte avec l'administration, quand il se substitue aux prérogatives de l'État (installation de vigiles privés devant les écoles), et l'offre de services dans un souci de coopération (offre de financement partiel d'un commissariat de police, etc...)<sup>522</sup>

On trouve dans cette démarche une double motivation : une stratégie électorale qui s'appuie sur les préoccupations très immédiates des habitants dans des domaines délaissés par les autorités locales (sécurité, entretien des immeubles), tout en proposant une forme d'action qui entend participer à la reconstruction d'un lien social ; d'autre part, le souci de sources de légitimité diversifiées pour un acteur économique qui entend renforcer à la fois son pouvoir économique et son autonomie d'action. L'initiative du candidat va se transformer après son élection en comité de quartier<sup>523</sup>, organisation des habitants sur un territoire limité dont l'objectif commun est de prendre en charge et de tenter de résoudre un certain nombre de problèmes liés à la vie du quartier (cf. *infra* la section suivante de ce chap.).

Les réunions préélectorales du candidat A. Golouchko sont aussi l'occasion de préciser sa conception du mandat de député : face au mandataire d'un candidat à l'élection municipale qui l'interpelle, lui disant que «ce n'est pas du ressort des députés de

---

<sup>520</sup> Voir en annexe 5 les documents de campagne électorale de ce candidat.

<sup>521</sup> Tract de présentation du programme au cours de la campagne électorale.

<sup>522</sup> cf. *infra* la section suivante de ce chapitre pour un développement sur cette initiative.

<sup>523</sup> *komitet obšestvennogo samoupravleniâ*.

l'Assemblée législative de s'occuper de ces problèmes...», il répond «je ne suis pas d'accord : c'est à nous de nous occuper que les gens vivent normalement, ne tombent pas dans la rue ! »<sup>524</sup> Ce bref échange atteste des divergences quant à la conception du rôle de l'élu, entre deux échelons du pouvoir inégaux en termes de capacité d'action et de légitimité des élus. Andreï Golouchko aurait pu être candidat aux élections du soviet municipal, qui semble *a priori* le lieu où cette proximité entre l'élu et les habitants, où la mise en avant des problèmes concrets d'un quartier a le plus sa place. Mais il est clair que ça ne l'intéresse pas, ni pour son ambition et ses objectifs personnels, ni pour la réussite de son programme. Il sait que le lieu principal du pouvoir, des décisions et des ressources, est l'oblast, avec à sa tête un gouverneur puissant, et les électeurs le savent aussi. C'est à l'Assemblée régionale, qualifiée de législative (*zakonodatel'noe*) qu'il pourra à la fois faire valoir ses intérêts d'entrepreneur et ceux des habitants de sa circonscription.

Quelques mois après son élection, Andreï Golouchko évalue positivement son programme, mais une fois l'élection passée, il est perceptible qu'il ne tient pas à en faire trop de publicité et que la période de confrontation directe avec l'administration, qui portait notamment sur la capacité de sa police à assurer la sécurité, appartient déjà au passé. L'évolution de cette expérience montre les différentes attitudes possibles vis à vis du pouvoir, elles-mêmes conditionnées par la stratégie personnelle de l'homme d'affaires devenu député. La logique de substitution à des fonctions normalement dévolues à l'État ou aux autorités locales est l'une des variantes possibles.

Le thème de l'insécurité (voir *infra*), central dès la campagne électorale de 1994, et qui va rester une préoccupation constante du comité, illustre cette ligne d'action, car elle s'accompagne d'une confrontation permanente entre le candidat et les autorités. Au bout de quelques mois, les relations évoluent cependant vers une coopération modérée, que ce jugement porté par le député peut résumer : « Ils n'ont pas d'autre alternative que d'accepter ce que je fais et même de le soutenir, au moins de faire semblant de s'y intéresser et de dire publiquement qu'ils nous aident. Sinon ils passeraient vraiment

---

<sup>524</sup> Réunion constitutive du comité « sécurités » dans le quartier *Zaozernyi* 24 novembre 1994.

pour des imbéciles auprès de la population »<sup>525</sup>. Cette coopération consiste à mettre le pouvoir en face de ses obligations tout en l'aidant à y faire face. La création d'un commissariat supplémentaire partiellement financé par le député est un exemple. Pour d'autres aspects (entretien, loisirs), le comité est totalement indépendant mais son action ne remet pas en cause les prérogatives essentielles du pouvoir et constitue une aide appréciable. Le nouveau député a besoin de stabilité et ne peut maintenir une hostilité permanente. Ses nouvelles fonctions lui donnent du poids face aux autorités locales qui sont conscientes de la popularité du projet et peuvent difficilement se permettre de le dédaigner.

## **II.2. Mandat électif, intérêt économique et action législative**

Trajectoires et motivations individuelles semblent dominer le scrutin de 1994, mais les évolutions du système de pouvoir dans la région ne sont pas étrangères à ce point d'inflexion. L'entrée en vigueur de la Constitution de 1993, les possibilités qu'elle semble offrir en termes d'autonomie et d'initiative législatives pour les sujets de la Fédération, la consolidation du pouvoir des gouverneurs sont autant d'éléments qui amènent l'ensemble des acteurs importants à se positionner dans les enjeux régionaux. Par ailleurs, s'il est impossible de parler d'un parti des entrepreneurs, l'émergence de ces candidatures n'est pas que la somme de décisions individuelles : des relations, parfois de longue date, existent entre certains des candidats. Eux-mêmes n'hésitent pas à mettre en avant cet élément : « Nous avons des propositions. Nous, cela veut dire que nous sommes en contact avec d'autres entreprises. Nous avons un programme, mais on est peu nombreux. Ce n'est pas facile de communiquer ce programme à la population ». <sup>526</sup> Un autre des candidats décrit quelques mois plus tard ces relations avec encore plus de précisions <sup>527</sup> : « Je sais que chacun de 'nous' a 25 ou 30 adversaires dans les groupes dirigeants de la ville (administration de l'oblast, banques, directeurs

---

<sup>525</sup> Entretien le 23 mars 1995.

<sup>526</sup> Entretien avec O. Chichov, directeur du groupe de BTP *Mostavik* 22 novembre 1994.

<sup>527</sup> Entretien avec Oleg Tchertov, directeur économique de l'entreprise *Omskšina* (pneus), le 31 mars 1995. Oleg Tchertov a été assassiné en mars 1996.



d'usines, police des impôts, FSK<sup>528</sup>), mais cela ne m'inquiète pas j'ai aussi des amis qui pensent comme moi dans les groupes financiers et les usines de pétrochimie. 'Nous'?, c'est Satonkine, Chichov, A. Golouchko, bien qu'il soit d'un type un peu différent. Stepanov, lui, est plus lié à nos adversaires»<sup>529</sup>.

En même temps, le contexte général est trop instable, les positions acquises trop récentes et les intérêts trop individuels pour que ces relations débouchent sur une véritable unité. Ce que souligne l'un des candidats, qui relève une autre difficulté : « Il n'y a pas d'unité des entrepreneurs car ce mot est trop lié au commerce. Ceux qui se sont toute leur vie occupés de produire, de construire, les *proizvoditeli* (producteurs) de l'ancienne génération ne veulent pas s'allier avec ceux qui ne font que revendre »<sup>530</sup> Lui-même, issu de la jeune génération mais à la tête d'une entreprise de travaux publics, est à la charnière de ces deux univers.

On peut aussi penser qu'après la période des premières privatisations, les acteurs économiques prennent conscience des limites que posent les arrangements informels, le fonctionnement en réseaux et l'absence de règles du jeu institutionnalisées. En d'autres termes, se passer du droit et de la représentation peut commencer à présenter plus d'inconvénients que d'avantages, ce que l'on a déjà souligné (cf. dans le chap. III à propos des privatisations). L'hypothèse la plus haute pour comprendre le sens de cette démarche collective des acteurs économiques serait de considérer qu'elle exprime au delà d'une demande de protection des intérêts individuels, une demande de droit et de règle pour l'ensemble de la collectivité. Cette hypothèse nous permet aussi de revenir sur la logique de professionnalisation du politique que nous avons souligné, à travers les juristes notamment.

Le regain d'activité et de participation observé en 1994 s'explique aussi par l'émergence de lignes politiques mieux définies : « Au moins, la situation est plus claire qu'en mars, il y a une véritable opposition entre Kravets et moi »<sup>531</sup>. Chacun des

---

<sup>528</sup> Appellation à l'époque du FSB, ex KGB.

<sup>529</sup> C'est à dire à l'administration de l'oblast. Stepanov est en effet en 1994 le "banquier du gouverneur", c'est à dire que la banque qu'il dirige, en plus de ses activités bancaires et financières propres, fait office de Trésor pour l'administration régionale, reçoit les transferts budgétaires de Moscou, les recettes fiscales de la région etc.

<sup>530</sup> Entretien avec O. Chichov, 22 novembre 1994.

<sup>531</sup> *Ibid.* Le candidat communiste, leader du Parti dans la région, qui fait lui aussi une campagne extrêmement active et arrivera second derrière O. Chichov.

entrepreneurs présents dans les cinq circonscriptions doit faire face à un candidat communiste (sans compter une multitude d'autres candidats moins significatifs), dont la campagne est également très active et structurée. Ce qui oblige des candidats-entrepreneurs à prendre position sur le terrain de prédilection des communistes : la défense de la production et des ressources nationales : « Aujourd'hui, il faut des patriotes, des gens qui travaillent pour la production locale, pour que l'État se préoccupe de son peuple et de sa production. Pourquoi vend-on la forêt et le pétrole et achète-t-on du beurre à l'étranger ? Alors qu'on est le pays peut-être le plus riche du monde... Je veux que les habitants de ce pays soient riches... »<sup>532</sup>.

On retrouve chez un autre candidat, nommé directeur économique d'une grosse entreprise quelques mois avant le scrutin, ce souci de mettre en avant la production, l'usine elle-même, jusque dans la conduite de la campagne électorale : « Je n'ai pas imprimé de tract, pas fait de réunion avec les électeurs. J'ai fait campagne directement dans l'usine. Les salariés m'ont fait confiance parce qu'ils savent que je peux défendre mieux les intérêts de l'entreprise à l'Assemblée législative. Je ne pensais pas que c'était la peine de rencontrer les autres habitants de la circonscription. Le dimanche des élections j'ai vu que 'l'usine était allée voter'. Quand la classe ouvrière sort, c'est une force énorme... »<sup>533</sup>. Mais le candidat devenu député sait que cette identification très forte entre son mandat électif et son usine, un atout pour son élection, peut se retourner contre lui si l'usine ne se redresse pas : « Un vieil ouvrier m'a dit : ma famille et moi on a voté pour toi ; mais attention, remonte l'usine ! Et je sais qu'eux ils ne voteront pas à nouveau pour moi s'il n'y a pas de résultats».

Un troisième candidat s'exprime plus ouvertement sur le caractère à la fois individuel et « culturel » de sa candidature : « C'est un trait de caractère russe de vouloir être en même temps dans les affaires et à proximité du pouvoir. Enfin je veux prouver à moi-même et aux autres que je suis capable de réussir aussi dans la politique, je suis encore jeune, j'ai du temps devant moi »<sup>534</sup>.

Les bénéfices directs que représente un mandat électif pour les dirigeants économiques et notamment les nouveaux entrepreneurs qui ne disposent pas d'un réseau de relations

---

<sup>532</sup> *Ibid.*

<sup>533</sup> Entretien avec O. Tchertov, le 31 mars 1995.

<sup>534</sup> Entretien avec A. Golouchko, 18 novembre 1994.

aussi bien établi que les anciens directeurs sont autant de motivations ouvertement déclarées : « La politique est pour moi l'un des moyens de défendre mes affaires. D'une part concrètement vis à vis de l'administration ; d'autre part vis à vis de la population. Je ne suis pas assez fort tout seul ; je dois avoir des appuis ailleurs. Il est vrai que je n'ai pas besoin en principe d'être député pour cela. Mais je veux régler directement mes affaires moi-même »<sup>535</sup>.

La position de député permet aussi de rentrer éventuellement en conflit avec l'administration et ses fonctionnaires en disposant d'une certaine légitimité : «Je veux pouvoir m'adresser au gouverneur, pas seulement comme entrepreneur, mais aussi comme député<sup>536</sup>». Les motivations peuvent être encore plus conflictuelles : « Dans les régions, la situation n'est pas à notre avantage ; l'armée des fonctionnaires locaux travaille contre nous, contre moi. Tout dépend encore du pouvoir »<sup>537</sup> La participation au pouvoir n'apparaît pas comme une contradiction pour ceux qui se définissent pourtant volontiers comme adversaires de l'État, et ils se posent en ce cas en représentants de la société contre la bureaucratie : «L'État est un ennemi toujours et partout, toujours en conflit avec la société. Au fond, il n'a pas changé, ni dans sa composition ni dans ses pratiques ; la différence, c'est qu'en face sont apparus des gens qui représentent la société, comme moi, des personnalités marginales... »<sup>538</sup>.

Le mandat électif peut aussi permettre d'exercer une fonction législative dans l'élaboration des politiques économiques. C'est ainsi qu'un des candidats explique sa candidature : « Pourquoi je suis candidat ? Parce que j'ai des propositions concrètes sur quoi et comment faire ; si je suis élu, mes premières tâches seront la réforme du système fiscal, les investissements dans le secteur de la machine-outil et de l'agriculture »<sup>539</sup> Quelques mois plus tard, ces pistes sont précisées : «On a commencé à travailler à des lois pour améliorer la situation des entreprises dans la région ; là encore l'État est un ennemi, il veut des impôts beaucoup trop élevés. Au niveau régional, 'ils' ont commencé à comprendre qu'il ne fallait pas en demander plus, car ils en percevaient de moins en moins et étouffaient la production »<sup>540</sup>. Un autre député analyse lucidement la

---

<sup>535</sup> *Ibid.*

<sup>536</sup> *Ibid.*

<sup>537</sup> Entretien avec O. Tchertov, le 31 mars 1995.

<sup>538</sup> *Ibid.*

<sup>539</sup> Entretien avec O. Chichov, 22 novembre 1994.

<sup>540</sup> Entretien avec O. Tchertov, 31 mars 1995.

capacité et les limites de l'action des députés : «L'administration exerce actuellement un chantage sur les députés à cause de l'entrée en vigueur de la loi budgétaire le 1<sup>er</sup> avril, pour nous faire voter immédiatement en seconde lecture la loi. Mais c'est inadmissible. Si l'administration veut faire passer une loi il faut au moins qu'elle travaille, qu'elle prépare les députés, etc. Au moins l'Assemblée, même si elle n'est pas très compétente, a montré à l'administration qu'elle ne pouvait pas tout se permettre »<sup>541</sup>. Certains n'oublient pas cependant l'intérêt de la population, notamment dans le contrôle que peuvent exercer les députés sur le processus de privatisations : « On a créé un Comité de la propriété qui s'occupe de la privatisation, de l'intervention de l'État dans les sociétés par actions. Actuellement, il n'y a pas de mécanismes de régulation. Ce comité est de la compétence exclusive des députés, et je pense qu'à Omsk ce sera efficace. On voudrait influencer sur le programme et sur la manière dont sont menées les privatisations. On a proposé des amendements en décembre dernier pour limiter la privatisation des établissements hospitaliers car on n'avait aucune garantie que cela se passe dans l'intérêt de la population »<sup>542</sup>.

Des acteurs qui se situent aux confins du politique et de l'économique peuvent aussi jouer un rôle central dans les politiques régionales, notamment dans les relations complexes et souvent conflictuelles avec le centre fédéral. La présence de deux députés issus du secteur pétrolier est un atout supplémentaire dans le positionnement de l'ensemble de la région dans les restructurations industrielles et financières qui prennent forme à partir de 1995 dans toute la Russie, avec une participation active et souvent agressive des groupes financiers et industriels moscovites. « Il y a deux députés *Omskchina*<sup>543</sup> dans l'Assemblée législative. L'argent doit être défendu. Des groupes financiers-industriels se développent ; *Ioukos* en est un exemple, représenté par moi-même et Satonkine à Omsk »<sup>544</sup>. Mais ce qui est une tentative d'expansion économique de la région favorise aussi une forte polarisation des stratégies et la criminalisation des activités économiques : l'année 1996 sera ainsi marquée par plusieurs assassinats commandités de personnalités liées de près ou de loin à ce secteur, à commencer par celui de cet interlocuteur, le député Oleg Tchertov.

---

<sup>541</sup> Entretien avec A. Golouchko, 23 mars 1995.

<sup>542</sup> *Ibid.*

<sup>543</sup> Qui représentent les intérêts de l'entreprise.

<sup>544</sup> Entretien avec O. Tchertov, 31 mars 1995.

L'appel à la compétence acquise par ces hommes du terrain, par ailleurs souvent diplômés d'études supérieures (Histoire médiévale à Oxford pour O. Tchertov, thèse de droit pour A. Golouchko) ne doit pas être considéré uniquement comme un discours d'image. D'une part cette compétence est réelle, elle est connue des acteurs du système administratif, avec les relations qui les accompagnent, y compris des relations à Moscou ou dans d'autres régions qui peuvent être utiles à la région en général. La région est peut être l'espace géographique favorable à ce processus, qui serait sans doute impossible ou beaucoup plus malaisé à repérer à l'échelle nationale. Ainsi, la fonction législative des députés n'est pas pure illusion, même si elle doit être relativisée par le poids du pouvoir exécutif, notamment des fonctionnaires qui, dans les différents comités de l'administration, possèdent de puissants leviers de décision comme nous l'avons montré plus haut. (cf. *supra* chap.III)

### **II.3. Les élections de 1998 : défaite relative des entrepreneurs malgré un engagement renforcé**

---

Les élections de 1998 à Omsk marquent une présence renforcée des entrepreneurs de la nouvelle génération dans la campagne électorale, avec des motivations personnelles et collectives fortes, qui indiquent l'importance qu'a prise dans la vie publique l'assemblée législative régionale. Une polarisation très forte des médias et des attaques de plus en plus personnelles ont marqué la campagne électorale, en partie conséquence d'un conflit de plus en plus aigu qui oppose la municipalité à la région et a fait se ranger les candidats en deux camps irréductibles<sup>545</sup>. La présence parmi les candidats d'entrepreneurs plutôt favorables à l'exécutif régional introduit un changement par rapport à 1994 dans la stratégie des candidats comme dans la signification même de l'obtention du mandat électif.

Au vu de l'importance que revêtent ces élections et en écoutant le discours des candidats ou les avis d'experts régionaux, on peut émettre l'hypothèse que l'assemblée

---

<sup>545</sup> Les candidats de la ville et de l'oblast ont été surnommés dans la presse respectivement les "municipaux" et les "fédéraux"... Face à eux, les candidats communistes se présentent avec une identité politique beaucoup plus forte et un programme beaucoup moins spécifique aux enjeux régionaux ou municipaux.

législative est devenue une composante essentielle de l'espace public dans la région, un lieu de conflit, de médiation et d'arbitrage, d'autant plus saillant que les espaces médiatique et politique sont faibles. Ceci même si le pouvoir de décision principal reste entre les mains de l'exécutif, régional et municipal. «A l'assemblée régionale, je ne sais pas si on pourra créer quelque chose, mais au moins on pourra peut-être être un contrepoids pour qu'il n'y ait pas trop d'erreurs commises »<sup>546</sup> Il est à noter que son président, A. V. Varnavski, a réussi, en donnant l'impression d'une activité législative incessante, à construire un discours fort autour de la fonction. Même si le travail législatif accompli peut apparaître mineur, les blocages et défaillances nombreux, il reste que ce discours est possible parce que la présence de fortes individualités et le sentiment qu'il « s'y passe quelque chose » ont sans conteste donné une légitimité à cet organe.

La présence d'entrepreneurs dans la précédente assemblée a fourni autant de motivations pour en décider de nouveaux, absents de la scène politique jusque là, à entrer dans la bataille électorale. « Il y avait des gens bien, avec qui je discute, ça a été un exemple pour les autres candidats des entreprises »<sup>547</sup> En 1998, l'assemblée reste le moyen le plus direct pour ce groupe de faire entendre sa voix et de défendre ses intérêts auprès de l'exécutif, y compris dans le simple fait de pouvoir accéder au personnel administratif. En clair, explique un expert auprès de l'administration, «un entrepreneur, fût-il le deuxième contribuable de la région, peut ne pas pouvoir joindre au téléphone un fonctionnaire de rang moyen. S'il est député, ce n'est plus pareil »<sup>548</sup> Cet élément témoigne à la fois de la puissance de l'exécutif et d'une situation paradoxale de ces entreprises : rentables, récentes, dirigées par des responsables énergiques qui ressemblent peu aux « directeurs rouges », elles s'avèrent dépendantes, voire fragiles, non dans leur activité purement économique ou financière mais dans leur relation aux organes administratifs : licences, services fiscaux, construction, etc. L'assurance d'accès privilégié à ces services est une condition de survie : «Ma candidature est une étape logique du développement de mes activités. J'ai commencé par établir une base économique, maintenant je souhaite entrer dans les structures de gestion de la région,

---

<sup>546</sup> Entretien avec S. N. Soroka le 10 mars 1998. Ce candidat est directeur d'un complexe agro-alimentaire, et fait nouveau par rapport à 1994, se présente dans une circonscription rurale, l'arrondissement d'Azov.

<sup>547</sup> Id.

<sup>548</sup> Entretien avec V. V. Driaguine, consultant Omsk, 11 mars 1998.

directement et non pas en étant dans une position de demande »<sup>549</sup>; «En tant qu'homme d'affaires, je sais où sont mes intérêts et ceux de la ville et de la région »<sup>550</sup>

L'exemple d'A. Golouchko, devenu second personnage de la région après avoir abandonné son mandat pour devenir vice-gouverneur, a eu un effet d'entraînement incontestable auprès des entrepreneurs de sa génération, moins parce que l'arrivée au sommet de l'exécutif régional serait leur ambition ultime que parce que la personnalité du nouveau vice-gouverneur est la garantie d'une représentation efficace de leurs intérêts. Le mandat électif sera un atout supplémentaire, surtout s'ils peuvent obtenir une présidence de commission économique ou juridique. Un certain nombre d'entre eux ont été soigneusement choisis par le nouveau vice-gouverneur, dont le projet à moyen terme est de constituer, à l'instar de l'oblast de Sverdlovsk, un véritable gouvernement régional, dont il prendrait la tête et nommerait ministres « ses » candidats élus. Quelques semaines après les élections, le projet est déjà en discussion dans les conseils d'experts et de juristes<sup>551</sup>.

L'exemple de régions voisines comme Novossibirsk, où les élections régionales ont donné quelques mois auparavant la victoire à une majorité d'entrepreneurs, peut autoriser à parler d'une spécificité propre à la Sibérie : une richesse qui ne s'appuie pas, ou plus, sur les avantages financiers et commerciaux retirés des privatisations, mais sur un capital productif (nouvelles usines, investissements, modernisation des équipements). Ces candidats sont liés par des biographies souvent proches : enfants d'anciens dirigeants de rang moyens, souvent de milieu rural, qui ont, sans relations très haut placées au départ, mené leur carrière eux-mêmes, après des études et des débuts professionnels très différents. A moins de 35 ans, ils n'ont pas non plus été impliqués dans les réseaux de l'économie de l'ombre de la période brejnévienne, réseaux qui semblent d'ailleurs s'être faiblement maintenus dans cette région.

Ces candidats sont unis par un sentiment de « fierté d'entrepreneur » très fort. La réussite est de posséder sa propre affaire, qui produit et vend dans la région, loin des grands groupes nationaux, qui même s'ils sont implantés dans la région sont orientés

---

<sup>549</sup> Entretien avec S. N. Soroka, 10mars1998.

<sup>550</sup> Entretien avec I. N. Ivanov, 12mars 1998.

<sup>551</sup> La constitution d'un gouvernement régional requiert une modification de *l'Ustav* de la région, document qui régit la législation de l'oblast et ne doit pas contrevenir aux dispositions constitutionnelles et législatives fédérales.

vers Moscou : « Je suis un entrepreneur patriote, c'est une nouvelle génération »<sup>552</sup> Les entreprises *Sibneft* et *Ioukos*, dont le projet de fusion a défrayé la chronique à Moscou en décembre 1997 en raison de dettes considérables envers le trésor public, n'ont eu qu'une faible importance dans la campagne.

L'hypothèse que l'on pouvait faire après 1994 d'une plus grande intégration de la région dans les circuits industriels et financiers liés au pouvoir fédéral par le biais du secteur pétrolier s'en trouve affaiblie, comme le montrent d'ailleurs les résultats<sup>553</sup>. Ainsi, il s'agit avant tout de mener une action politique régionale pour favoriser le développement économique : « La différence entre les régions est de plus en plus forte, on ne veut pas que notre région soit la plus pauvre »<sup>554</sup> Le discours « contre le centre » reste virulent : « Je suis patriote, je veux défendre mon pays, au moins ma région ; le plus important est de se protéger des mécanismes destructeurs, qu'ils viennent de Moscou ou de l'étranger. C'est l'oblast qui m'intéresse, peut être que là, on peut faire quelque chose en tant que député, mais au niveau fédéral, c'est un état despotique »<sup>555</sup> Mais on souligne aussi que « le problème n'est plus seulement à Moscou »<sup>556</sup>. Le discours des « entrepreneurs-patriotes » s'unifie en effet fortement face aux fonctionnaires de la région : « Je veux aussi défendre la région contre les fonctionnaires qui ne savent pas ce qu'ils font, c'est une race d'ennemis »<sup>557</sup>; « la situation est telle qu'il faut défendre son capital face aux fonctionnaires. La pression fiscale est déjà maximale et ils la voudraient encore plus forte ! »<sup>558</sup>. Sont particulièrement visés les fonctionnaires de rang moyen, à faible capacité de décision, mais à forte capacité de nuisance par inertie ou incompétence. Signe d'une possible alliance objective au sommet entre élites économiques et politiques, les entrepreneurs soulignent que les plus hauts dirigeants régionaux en sont eux-mêmes souvent otages ou victimes. Les carences et obstacles au développement qui sont soulignés ici relèvent ainsi de problèmes

---

<sup>552</sup> Entretien avec S. N. Soroka le 10 mars 1998.

<sup>553</sup> Le directeur de la grande raffinerie d'Omsk ONPZ, principale composante de Sibneft, K. N. Potapov est d'ailleurs battu dans sa circonscription par un communiste.

<sup>554</sup> Entretien avec A. K. Vereteno le 9 mars 1998. Directeur de la firme *Ocha* (qui comprend notamment une importante fabrique de vodka et plus de 50 magasins dans la ville), il est le deuxième contribuable de la région après la raffinerie de pétrole.

<sup>555</sup> Entretien avec S. N. Soroka, le 10 mars 1998.

<sup>556</sup> Entretien avec A. K. Vereteno, le 9 mars 1998.

<sup>557</sup> Entretien avec S. N. Soroka, le 10 mars 1998.

<sup>558</sup> Entretien avec A. K. Vereteno, le 9 mars 1998.



importants en termes d'administration et d'organisation, plus que de complots qui viseraient à nuire à un entrepreneur en particulier.

La présence de plusieurs entrepreneurs de l'industrie agro-alimentaire accentue le discours « patriote » sur la nécessité du protectionnisme dans ce secteur et la condamnation de la politique suivie par Moscou. Ce qui n'exclut pas l'acquisition de biens d'équipements à l'étranger, pour moderniser ou accroître la productivité, mais dans le but de vendre plus et mieux sur le marché intérieur, principalement régional : «Un autre problème est celui des importations alimentaires, déversées sur notre sol tandis que des wagons d'argent repartent dans l'autre sens. Je suis patriote, je veux m'engager dans ce combat »<sup>559</sup>; «Il faut que la loi protège la production nationale, surtout la production alimentaire. Il faut se débarrasser de tous les dirigeants moscovites qui travaillent pour les intérêts étrangers »<sup>560</sup> ; «J'ai une position de patriote, je suis opposé à la politique du gouvernement sur le problème du libre échange et des importations. Je considère que c'est une attitude de prostitution de la part des dirigeants de Moscou »<sup>561</sup>.

Comme en 1994, les candidats de mars 1998 tiennent à souligner qu'ils ne sont pas isolés et qu'en quelque sorte ils représentent les intérêts d'un groupe dirigeant, et non des stratégies purement individuelles : «On ne se présente pas pour l'argent, on l'a déjà (...) Il y a d'autres gens avec moi, des *promychlenniki* (industriels), qui veulent aussi faire voter des lois qui stimulent l'économie »<sup>562</sup> ; « Il n'y a pas de groupe à proprement parler mais on se comprend bien et on essaiera de faire des choses dans le même sens pour la région »<sup>563</sup> ; « Il y a des intérêts corporatistes, au sens positif du terme, qui se mettent en place. Les « généraux rouges », des entreprises militaires par exemple, c'est une autre catégorie de gens »<sup>564</sup>. Vis à vis des électeurs, le message commun des candidats entrepreneurs repose sur une défense affichée d'intérêts corporatistes qui doivent rejoindre, par une participation au développement de la région, les intérêts des

---

<sup>559</sup> Entretien avec A. K. Vereteno., le 9 mars 1998.

<sup>560</sup> Entretien avec S. N. Soroka., le 10 mars 1998.

<sup>561</sup> Entretien avec A.V. Tsimbalist, le 12 mars 1998. Ce candidat, à la tête d'un combinat de boulangerie pâtisserie, au discours pourtant proche des communistes, mais attaqué pendant la campagne sur des affaires d'enrichissement illicite, sera battu par le candidat officiel du Parti communiste.

<sup>562</sup> Entretien avec A. K. Vereteno, le 9 mars 1998.

<sup>563</sup> Entretien avec A. P. Kalinin., le 9 mars 1998. Il s'agit du successeur à la tête de la holding *Aksia* d'A. Golouchko., amené à quitter ses fonctions lorsqu'il a été nommé vice-gouverneur.

<sup>564</sup> Entretien avec A.V. Tsimbalist., 12 mars 1998.

électeurs dont il faut faire des consommateurs : « Il faut que les gens gagnent de l'argent pour ensuite le dépenser »<sup>565</sup> ; « On veut vivre parmi des gens qui ont des moyens normaux d'existence »<sup>566</sup>.

Si en 1994, la nécessité d'exister face à l'administration régionale et d'investir l'assemblée élue pour élaborer des politiques de plus long terme favorables au développement de l'activité économique, en 1998, le cœur du débat électoral est marqué par le conflit entre la région et la ville d'Omsk qui cherche à implanter ses partisans dans l'instance législative (cf. *supra* chap. III). Tous les candidats soutenus par la municipalité sauf un sont battus lors du scrutin, tandis que neuf circonscriptions élisent un candidat communiste, un résultat qui peut renforcer l'hypothèse d'un « arrangement entre élites » à Omsk entre le gouverneur d'une part et l'opposition communiste d'autre part, arrangement qui aurait déjà fait ses preuves lors des élections du Parlement fédéral de décembre 1995 (Melvin 1998, Gel'man 2003d). Les résultats de l'opposition témoignent aussi de l'existence des communistes en tant que seul parti politique véritablement structuré à l'échelle régionale (Moses, 2003).

Malgré une forte minorité de l'opposition qui forme un tiers de l'assemblée, parmi lesquels plusieurs députés des circonscriptions rurales, la nouvelle assemblée est cependant largement favorable à l'administration régionale. Parmi les entrepreneurs candidats, tous globalement loyaux envers l'administration régionale, plusieurs sont battus mais les sortants de 1994 sont reconduits, eux ou leurs successeurs<sup>567</sup>. Le cas d'Omsk semble bien illustrer une nouvelle « fermeture » du système politique qui ne laisse plus entrer de nouveaux acteurs individuels que dans la mesure où ils font preuve d'un certain loyalisme à l'égard de l'administration régionale. Quant à l'acteur collectif que constitue l'opposition communiste, sa force en fait un groupe subordonné au sein de l'élite (Gel'man Ryzhenkov et Brie, 2003), et elle obtient dans ce régime régional monocentrique la place d'« opposition du pouvoir », préfigurant une configuration politique que l'on va retrouver à l'échelle de toute la Russie dans les années 2000.

---

<sup>565</sup> Entretien avec A. K. Vereteno., le 9 mars 1998.

<sup>566</sup> Entretien avec A.V. Tsimbalist., 12 mars 1998.

<sup>567</sup> Voir annexe 6 Le résultat de ces élections.

## **II.4. La politique locale comme pis aller... en attendant la normalité**

L'ensemble de ces logiques laisse cependant de côté un autre aspect important de ce qu'est supposé être l'action d'un député : la représentation des électeurs, l'expression de leurs demandes, éventuellement le relais de mobilisations politiques. Le politique devrait être l'affaire de professionnels, y compris dans la gestion des affaires locales :

« La candidature des entrepreneurs est une manifestation temporaire de la vie politique. Il s'agit de forcer un peu les événements, de les obliger à aller plus vite, dans l'intérêt des affaires et du développement de la région en général. La première vague des députés était constituée de 'purs démocrates' ; maintenant, on a une génération de technocrates, dans le bon sens du terme. Ensuite, il faudra en venir à une situation normale où il y aura des professionnels pour s'occuper de politique et où les entrepreneurs ne seront plus obligés de s'en mêler »<sup>568</sup>.

L'entrepreneur peut parfois se considérer lui-même comme le professionnel dont a besoin la gestion politique locale : «Je suis candidat à la fois en tant qu'homme d'affaires et économiste. La politique doit être une affaire de professionnels, et en Russie aujourd'hui, puisque ce sont les problèmes économiques et juridiques les plus importants, il faut des juristes et des économistes pour en finir avec l'absence de professionnalisme dans les lois »<sup>569</sup>.

Ceci rejoint un problème plus général observé en Russie : la difficulté à formuler des demandes sociales et à évoquer l'intérêt général du côté des acteurs politiques comme de la société, ainsi que la difficulté à s'identifier abstraitement à un projet collectif. Les réseaux informels de solidarité et les identifications territoriales, ici le quartier, sont plus forts. Quant aux « demandes sociales », elles sont principalement de deux ordres : la sécurité et le cadre de vie immédiat. Dans l'expérience de comité de quartier observée à Omsk, le souci d'efficacité concrète mis en avant est aussi une manière de faire preuve d'un activisme apparaissant comme apolitique, ce qui ne peut que rassurer. Cette participation à l'échelle micro-locale semble ainsi loin de résoudre le déficit de représentation politique en Russie.

En 1998, la fonction représentative des députés semble encore moins mise en avant qu'en 1994, et le lien avec les électeurs se fait sur le mode de l'action sociale des candidats, même s'il n'y a pas d'opinions divergentes quant à la pérennité de cette

---

<sup>568</sup> Entretien avec A. P. Kalinine, le 9 mars 1998.

<sup>569</sup> Entretien avec I. N. Ivanov, le 12 mars 1998.

action : « Il faut aussi s'occuper de nos électeurs. On ne peut pas faire que des lois. (...) Aujourd'hui le volet « social » de l'action des entrepreneurs est nécessaire : le peuple voit la différenciation sociale croître et il faut essayer de l'atténuer. Après tout, nous venons tous du même monde, il y a dix ans, on était tous pareils... Mais à plus long terme c'est à l'État de s'occuper de l'urbanisme, des cours d'immeubles, des écoles »<sup>570</sup>; « Mon programme est aussi axé sur la sphère sociale, cela relève de mon action d'homme d'affaire. Je préférerais même payer mes impôts directement en choisissant qui je veux aider et comment, plutôt que de voir mon argent partir on ne sait où entre les mains des fonctionnaires. Le système d'aide sociale directe des entreprises doit être stimulé. Ce serait aussi une forme d'auto-administration locale »<sup>571</sup>. Cette position illustre à la fois la méfiance vis à vis de l'administration et la préférence pour les liens directs et bilatéraux, quitte à se substituer aux obligations de l'État en matière de politique sociale, au nom d'une certaine conception de la gestion de proximité.

Les « groupes d'initiative » (*initsiativnye gruppy*) qui soutiennent dans les quartiers les candidats adoptent un discours laudatif vis à vis de l'aide apportée, duquel disparaît l'appel à la participation des électeurs, même dans la circonscription d'A. Golouchko, pourtant à l'origine en 1994 du comité Sécurité. Les candidats prennent appui sur les demandes exprimées par les électeurs eux-mêmes pour justifier cette attitude : « Les préoccupations des électeurs sont à 90% sur la vie quotidienne, le logement et l'environnement immédiat : chauffage, eau, électricité, transports... ainsi que des demandes directes d'embauche »<sup>572</sup> ; « 70% des préoccupations sont liées à des questions de logements ou de cages d'escaliers... La couleur politique n'intéresse plus personne »<sup>573</sup>

La mutation et l'adaptation des élites dirigeantes à Omsk s'est faite, comme on l'a vu,<sup>574</sup> sur fond d'une forte imbrication entre élites économiques et politiques<sup>575</sup>. L'originalité de l'articulation réalisée à Omsk tient à ce qu'elle s'est faite avec de nouvelles générations, entrées dans le monde des affaires au début des années 1990, très éloignées

---

<sup>570</sup> Entretien avec A. P. Kalinine, le 9 mars 1998.

<sup>571</sup> Entretien avec I. N. Ivanov, le 12 mars 1998.

<sup>572</sup> Entretien avec A. P. Kalinin, le 9 mars 1998.

<sup>573</sup> Entretien avec V. V. Akimov, 6 mars 1998.

<sup>574</sup> Cf. *infra* section III de ce chap.

<sup>575</sup> Dans une étude portant sur plusieurs régions de Sibérie, James Hughes (1997) développe l'idée de l'imbrication complexe (en forme de "gâteau marbré") entre élites économiques et politiques.

alors du monde politique et qui n'y sont venues que plusieurs années après. Alliés à un gouverneur qui fait autorité depuis alors presque 10 ans, mais qui a dû construire progressivement ses alliances dans la région et à Moscou, ces acteurs économiques pourraient être les vecteurs de la mise en place d'une gouvernance régionale. Une autre condition était que cette alliance ne se contente pas d'être un outil dans un combat « contre » (la ville et ses impôts, les fonctionnaires et les blocages qu'ils occasionnent) mais qu'elle puisse contribuer à dessiner un avenir pour la région autour des enjeux de politiques économiques, de construction de règles de droits et d'ouverture à un espace public libérée de l'affrontement entre l'administration régionale et la municipalité.

La théorie libérale d'Adam Smith qui met en avant les « effets non voulus de l'action humaine » au sens de comportements dictés par des intérêts personnels qui peuvent concourir au bien public en favorisant la prospérité générale (Hirschman, [1991], 32), peut assez bien correspondre au comportement et au discours sur soi des députés/entrepreneurs de la région d'Omsk. Pourtant, lorsqu'il évoque A. Smith, A. Hirschman y pense plutôt en sens inverse pour appuyer ses propos sur la « rhétorique réactionnaire » dont les arguments fondamentaux, et notamment celui de l'effet pervers, sont largement repris, consciemment ou non, dans le discours politique russe de cette période : ainsi, les responsables politiques justifient-ils souvent leur revirement ou leur retrait de l'action politique par le fait que celle-ci aurait fait « plus de mal que de bien » ; c'est aussi avec les arguments de la théorie élitiste<sup>576</sup> - le risque de tyrannie et de despotisme des masses -, que l'on freine l'évolution vers l'élection des maires au suffrage universel au début des années 1990 ; le travail législatif est critiqué pour sa bureaucratie : sur les traces de Pareto et Mosca et à partir de l'exemple italien « Ce ne sont pas les électeurs qui élisent le député mais le député qui se fait élire par les électeurs (...) ou les amis du député qui le font élire » (Mosca, 1958, 106)-, les institutions démocratiques sont considérées comme un trompe-l'œil, le pouvoir devant être détenu par « ceux qui savent ». Une autre variante de ce discours se joue autour de la question de la *normalité*, un terme abondamment utilisé dans la Russie post-soviétique pour signifier le rejet du système soviétique et l'entrée ou le retour dans un système tout aussi *normal* que peu défini, qui oscille entre une référence omniprésente au début des années 1990 au système politique occidental, quitte à faire fi des

---

<sup>576</sup> Pareto et Mosca pour les plus célèbres.

différences entre les régimes politiques, (organisation de l'État, système électoral, politique économique, ...) et la nécessité perçue de refermer une parenthèse ouverte en 1917 (Holmes, 1994).

### **III. ENTRE PARTICIPATION POLITIQUE ET CONTRÔLE SOCIAL : DES COMITÉS DE QUARTIER AUX *DROUJINY***

---

Dans cette section sur les expériences d'auto-organisation dans les quartiers, nous allons aborder dans quel sens et selon quelles modalités elles tentent, à travers l'action locale et la participation des habitants, de proposer une nouvelle relation au politique. Si ces expériences, ces initiatives peuvent renvoyer à des pratiques antérieures, dans leur fonctionnement comme dans le type de demandes auxquelles elles tentent de répondre, elles peuvent aussi témoigner d'une participation civique de groupes, d'associations qui fournissent autant d'occasions pour les citoyens ordinaires de pratiques que l'on peut qualifier en retenant l'acception russe d'auto-administration (Bermeo, 1992, 280) ou d'activité civique - *obchtchestvennost'* - (Volkov, 1997).

Ces questionnements font écho à la littérature occidentale et notamment américaine qui s'est penchée sur la « compétence du citoyen » et sur « l'explosion participative », en cherchant des éléments de culture politique démocratique qui pouvaient venir compléter les attributs insuffisants de la démocratie formelle (Almond & Verba, 1989 [1963] ; Dahl, 1992 ; Putnam, 1993). A la différence des démocraties occidentales où il s'agit via la compétence civique d'influer d'une manière ou d'une autre sur les décisions locales dans un espace politique existant, dans le contexte de la Russie des années 1990, et particulièrement dans des petites villes ou des villes de province, le contexte de départ est marqué par le désenchantement politique et le souvenir du système soviétique dans lequel c'étaient essentiellement les institutions qui voulaient faire advenir un citoyen participant.

Les développements qui suivent analysent des expériences diverses de comités de quartiers, constitués souvent à l'origine autour d'une démarche électorale (comme on vient de le voir avec l'un des candidats entrepreneurs à Omsk), mais qui se sont transformés de diverses manières, en parallèle avec l'évolution du système de pouvoir à l'intérieur de l'auto-administration locale et avec l'évolution des enjeux les plus

saillants qui émergeaient pour la population, et notamment le thème récurrent de la sécurité.

### **III.1. Expériences locales de participation politique : les « comités de quartier »**

---

On a pu observer, à partir de l'automne 1994, la naissance et le développement de deux « comités de quartier », ou *komitet obchtchestvennogo samoupravlenia*<sup>577</sup>, le premier à Dolgoprudny, le second à Omsk. On peut les définir comme des organisations d'habitants sur un territoire limité<sup>578</sup>, selon des modalités variables, dont l'objectif commun est de prendre en charge et de tenter de résoudre un certain nombre de problèmes liés à la vie du quartier. Le choix des termes et de leur traduction est délicat, autant pour désigner les divisions administratives des collectivités territoriales en Russie, que pour désigner le concept général de *samoupravlenie*, littéralement *autogestion*<sup>579</sup>. Ce type d'organisation peut être considéré comme l'échelon de base du *mestnoe samoupravlenie*<sup>580</sup>, l'auto-administration locale ou comme une organisation plus informelle (cf. *supra* chap. III section 3). Ces questions sont à l'époque en Russie l'objet de débat et les solutions juridiques largement décentralisées, puisque relevant de la compétence des sujets de la Fédération. Ces comités sont des structures indépendantes, qui, en fonction de l'évolution de leurs relations avec les autorités

---

<sup>577</sup> La traduction littérale pour *komitet obchtchestvennogo samoupravlenija* serait comité d'autogestion sociale, ou "publique", au sens de "géré par la société" en opposition à "géré par l'État".

<sup>578</sup> Ces comités exercent leur compétence au niveau d'un quartier, défini en russe comme *microraïon*, le *raïon* étant l'échelon supérieur, dont l'équivalent français serait l'arrondissement d'une grande ville, et qui est le dernier niveau de l'auto-administration locale dans les villes. A Dolgoprudny, le comité de quartier agit sur un territoire qui correspond exactement à l'une des circonscriptions électorales (*izbiratel'nyj okrug*) municipales ; à Omsk, il s'agit d'une partie de la circonscription, qui recoupe le territoire du district. Bien entendu, dans ce cas, les relations du comité avec les autorités locales se font au niveau de l'arrondissement (*raïon*).

<sup>579</sup> Si ce terme continue d'être largement utilisé en russe, il l'est rarement en référence à une théorie de l'autogestion, et on préfère ne pas l'utiliser ici en raison d'une trop forte connotation politique dans le contexte français et parce qu'il serait peu opératoire pour désigner les expériences retenues.

<sup>580</sup> L'anglais permettrait de mieux distinguer entre *mestnoe samoupravlenie* pour *local self-government* et *obchtchestvennoe samoupravlenie* pour *civic self-management*.



locales, vont, à des moments différents, décider de formaliser leur existence comme comité de quartier<sup>581</sup>.

On s'appuiera sur l'observation directe de l'action de ces comités, notamment en période de campagne électorale, et sur des entretiens conduits auprès des fondateurs et des membres de ces deux comités. L'observation de ces deux expériences vise à rendre compte de pratiques de terrain telles qu'elles existent et à partir de ces pratiques, de poser la question du lien social de proximité et de la construction du politique « par en bas », en essayant de comprendre comment ces deux dimensions peuvent s'articuler ou se dissocier.

Par ailleurs, ces expériences n'apparaissent pas dans un contexte où la gestion locale est un mécanisme rodé, avec des rôles clairement établis, des acteurs identifiés et un cadre juridique et institutionnel stable. Elles se mettent en place en Russie alors que les pouvoirs locaux eux-mêmes ont à se définir, à « inventer » leur formes d'action et le type de relations qu'ils établissent avec les habitants ou avec des associations ou organismes les représentant. Il s'agit d'un système où les relations horizontales, -entre les branches exécutive et représentative du pouvoir local-, et verticales, -entre les différents niveaux administratifs (oblast, ville, quartier)- forment un jeu complexe. Les initiatives que l'on présente, si elles se situent formellement à l'échelle du quartier et au niveau des habitants, ont à voir avec l'ensemble de ces relations, d'autant plus que la présence d'élus municipaux ou régionaux pose aussi dans les deux cas la question du lien entre participation et représentation.

### **III.1.1. Une démarche volontariste et de nombreux points communs**

Deux traits communs rapprochent ces deux initiatives à leur naissance : le contexte électoral (plus précisément pré-électoral dans le cas d'Omsk, post-électoral dans celui de Dolgoproudny) qui marque dès le départ une forte relation au politique ; la présence comme acteur décisif d'un entrepreneur privé, qui dans les deux cas choisit de vouloir devenir député et, pour y parvenir, de susciter et d'organiser une action de participation

---

<sup>581</sup> Cette formalisation, qui offre un statut et par conséquent une représentativité à ces comités comme interlocuteurs des autorités locales, ne signifie pas, *a priori*, un lien organique ni même une dépendance vis à vis de ces autorités. Mais la crainte d'une instrumentalisation peut amener à refuser ou retarder l'enregistrement.

politique et civique. Les initiateurs de ces deux expériences sont partis du constat de la très faible participation électorale enregistrée lors des élections du printemps 1994 et souhaitent une mobilisation des habitants pour y remédier.

A Dolgoprudny, en l'absence du quorum suffisant pour réunir une douma municipale - l'élection n'a été validée que dans deux circonscriptions -, et en attendant la tenue de nouvelles élections, le maire V. Diatchenko tente une expérience : avec les deux élus et les deux candidats qui ont eu le plus de voix dans chaque circonscription, il met en place une collaboration informelle avec un conseil provisoire (voir *infra* chap. III section 1), qui n'a pas d'existence juridique mais se réunit, réfléchit et émet des avis sur la gestion de la municipalité. Un thème est récurrent, celui de l'absence de participation électorale. Les deux candidats arrivés premiers dans l'une des circonscriptions, tombent d'accord sur la nécessité d'organiser les habitants autour des problèmes concrets du quartier pour finalement amener les électeurs à voter et valider les élections<sup>582</sup>. Ces deux hommes, Iouri Iossipovitch Charykine et Igor Arkadievitich Minievitch, aux profils et aux tendances politiques *a priori* fort différents, vont s'employer à créer les conditions du développement d'un comité de quartier.

A Omsk, l'apparition d'initiative de participation sous forme de comités de quartier se fait également dans le contexte de la chute spectaculaire de la participation électorale aux élections du printemps 1994 et de l'émergence de jeunes entrepreneurs candidats à l'assemblée législative régionale, (cf. *supra* le début de ce chapitre). La campagne électorale de novembre 1994 est donc très animée et médiatisée, avec meetings et débats télévisés plusieurs fois par jour, bien qu'il ne s'agisse que d'une élection partielle. A la recherche de l'établissement d'un lien direct avec les électeurs, l'initiative la plus originale revient sans doute à Andreï Golouchko, qui suite à un sondage réalisé dans la circonscription dont il est candidat sur les préoccupations principales des électeurs, axe sa campagne sur le thème de la sécurité. Il met en place un ambitieux programme<sup>583</sup> pour « garantir à tous la sécurité physique, matérielle et morale » qui sera le point de départ du comité de quartier, nommé lui même *Sécurité*

---

<sup>582</sup> Ce dernier élément n'est pas le moins important aux yeux d'une administration préoccupée par les dépenses que représente chaque scrutin

<sup>583</sup> Précisons ici le rôle important qu'a joué dans la définition des thèmes de campagne et dans l'organisation concrète un consultant politique

(*Bezopasnosti*). Le pluriel<sup>584</sup> mettait en évidence la nécessité de réagir à toutes les formes d'insécurité auxquelles était confrontée la population : à l'insécurité personnelle liée à la petite délinquance ou à la criminalité, s'ajoutaient l'insécurité environnementale (pétrochimie et raffineries proches), alimentaire (problème du contrôle de la qualité des produits dans les magasins du quartier) et l'insécurité économique et sociale (retraites, chômage, loisirs pour les enfants et les personnes âgées, sentiment de perte du lien social de proximité...). Le souhait du candidat est de provoquer une mobilisation des électeurs pour leur redonner une motivation à voter : « Les électeurs commencent à penser que leurs voix ont une valeur et qu'ils sont en droit de demander quelque chose en retour, ce qu'ils commencent à faire. (...) Après les élections, je continuerai mon programme. Je ne vais pas demander à l'administration de s'en occuper »<sup>585</sup>. Le contexte électoral permet au candidat initiateur du programme *Bezopasnosti* de multiplier les initiatives originales et les rencontres avec les électeurs. Les initiatives s'appuient notamment sur les quelques écoles du quartier et leurs directeurs, qui accueillent les réunions électorales et sont rapidement séduits par l'efficacité de l'aide apportée.

A Omsk, Andreï Golouchko est plus directement instrumental dans la présentation de ses motivations et s'il souhaite comme on l'a vu que le mandat électif lui apporte une assise supplémentaire face au gouverneur, avoir une ressource supplémentaire, il souligne aussi comme on l'a vu la nécessité de renverser l'image négative des entrepreneurs vis à vis de l'opinion. Ces deux motivations président au programme *Sécurité*.

Les motivations des uns et des autres se rejoignent dans ce souci de rapprocher l'élu des habitants : « J'ai analysé les raisons de l'échec des élections et décidé d'organiser un comité qui s'occupe des problèmes concrets des gens » souligne I. Minievitch à Dolgoproudny<sup>586</sup>, entrepreneur privé depuis 1988, avec trois magasins dans la ville. Le discours de ce dernier se veut soucieux de l'intérêt général du pays et voit son initiative comme participant d'un processus plus général dans la société et le système politique, « une période de réunification après une période d'éclatement total, qui va du quartier aux Républiques de la Fédération de Russie ». Il pense que « de nouvelles relations

---

<sup>584</sup> Qui sonne aussi étrangement en russe qu'en français.

<sup>585</sup> Entretien le 15 novembre 1994.

<sup>586</sup> Entretien le 6 octobre 1994.

économiques mènent à de nouvelles relations sociales », car « ce qui vient du privé est plus novateur », une manière de légitimer sa place dans un comité de quartier. Son programme : des bonnes conditions de vie pour les habitants de son quartier ; « j'ai des relations personnelles avec les gens, ce sont mes clients, je sais ce qu'ils veulent ». Mais Igor Minievitch ne cache pas son intérêt d'entrepreneur : « J'ai deux de mes magasins sur le territoire de la circonscription. Et comme j'ai plus de mètres carrés et de biens que n'importe quel habitant, mon intérêt est donc encore plus grand à avoir un quartier propre et sûr... ».

L'autre acteur clé de Dolgoproudny, Iossip Charykine, n'est pas un entrepreneur mais un militant convaincu de la démocratie locale. Ancien député du Soviet de Moscou de 1990 à 1993, il est particulièrement méfiant vis à vis du jeu politique et s'il se représente en octobre 1994, c'est de manière totalement indépendante, « pas pour faire de la politique, mais [pour] s'occuper des problèmes concrets des gens car sans autogestion, il n'y a pas de démocratie »<sup>587</sup>. Il imprime lui-même ses tracts et refuse l'aide matérielle que son « coéquipier » Igor Minievitch se propose de lui donner. Il fait d'ailleurs l'admiration quelque peu ironique de ce dernier : « Iouri Charykine est l'exemple type du « pur » et du patriote, il ressemble à ce personnage de la Bible qui part vivre dans le désert, sans rien... Mais le risque s'il est élu est qu'il soit aussi dur et exigeant avec les autres qu'il l'est avec lui-même... ». Iouri Charykine ne cherche pas à surestimer l'importance du comité : « On n'est qu'au début du processus, il n'y a pas encore grand chose de concret », alors qu'Igor Minievitch est plus enclin à en vanter les mérites, même s'ils peuvent apparaître minces : « Le comité s'occupe des problèmes des immeubles, eau, chauffage, ascenseur,... et a un poids réel face à l'administration ».

Précisons d'emblée une différence entre les deux comités. Si l'action se situe, dans un cas comme dans l'autre, au niveau d'un *microraiion*, quartier de taille modeste, les fondateurs ne sont pas dans la même situation pour deux raisons : d'une part, la taille des deux villes n'est pas comparable ; d'autre part, les deux initiateurs à Dolgoproudny sont candidats à l'échelon municipal, alors qu'à Omsk Andreï Golouchko se présente à l'élection régionale. Formellement, cela ne change rien au statut des comités, qui sont dans les deux cas indépendants des structures administratives, qu'elles soient municipales ou régionales. C'est à un autre niveau, celui des ressources politiques, du

---

<sup>587</sup> Entretien le 10 octobre 1994.

prestige et donc des capacités d'action que la différence se fait sentir. De ce point de vue, l'avenir du comité de Dolgoproudny aurait peut-être été différent si Iouri Charykine, même s'il n'était pas par ailleurs entrepreneur, avait été élu député de l'oblast de Moscou.

### **III.1.2. Les deux comités en action : des expériences qui divergent rapidement**

L'analyse comparée des problèmes pris en charge par les deux comités, mais surtout de la manière dont ceux-ci sont résolus va permettre de mieux comprendre la nature de ces expériences de participation, à travers le type d'implication réelle des habitants qu'elles suscitent et le type de relations qu'elles entretiennent avec les autorités locales.

Ce point apparaît particulièrement important dans la mesure où le positionnement des comités par rapport au pouvoir révèle leur relation au politique et le sens de leur action sur la scène locale. Très souvent d'ailleurs, le type de relations est à inventer en même temps que s'invente la gestion municipale du côté des autorités, en dehors de la subsistance des aspects formels de l'ancienne gestion.

#### ***III.1.2.1. Questions de style et de méthode...***

Malgré les traits communs à la genèse de ces deux initiatives, les deux comités prennent des chemins différents dans leur développement concret. A Dolgoproudny, la voie choisie est la plus traditionnelle et les premiers mois se déroulent entre les deux campagnes électorales, donc dans une période « à froid ». Un premier groupe d'initiative choisi par les deux candidats rassemble des volontaires dans le quartier puis une assemblée générale, composée à partir des responsables d'immeubles<sup>588</sup>, élit un bureau de 21 personnes dans les immeubles relevant de la circonscription concernée. La présidente, Irina Dmitrievna, est une juriste, ancienne membre active des Komsomols, figure type de *l'obchtchestvennitsa*, un terme très utilisé en Union Soviétique pour désigner les militants engagés dans des activités collectives, que ce soit sur le terrain de

---

<sup>588</sup> Les responsables d'immeubles (*starsie po domam*) étant dans la terminologie soviétique les interlocuteurs et représentants des habitants auprès des différents services s'occupant du logement dans une cage d'escalier. Ils recueillent les doléances des habitants mais veillent aussi au bon ordre de leur escalier, organisent les *subbotniki*, etc. Cette fonction fait d'eux les premières recrues toutes désignées pour ce type d'initiative.

l'entreprise ou du quartier<sup>589</sup>. Elle est connue dans toute la ville pour sa participation à de nombreuses initiatives, notamment un « comité de contrôle ouvrier » sur les prix en 1990, et pour sa virulente opposition à l'administration<sup>590</sup>. Elle connaît bien les principaux acteurs politiques de la ville, y compris ceux qui se sont réunis pour les élections dans le bloc électoral *Dolgoproudny*, proche de l'administration, et dit avoir leur confiance. Elle s'est beaucoup méfiée de la création du comité au départ, pensant qu'il s'agissait des « oreilles de l'administration » mais la présence de Iouri Charykine, dont elle apprécie l'indépendance et l'honnêteté, l'a rassurée<sup>591</sup>.

A Omsk, le déroulement est tout autre, d'abord en raison du contexte électoral, qui permet au candidat initiateur du programme *Sécurités* de multiplier les initiatives originales et les rencontres avec les électeurs, ensuite par la constitution du comité, dont les premiers membres sont des employés de l'entreprise du candidat habitant sur le quartier. Ce noyau dur forcément fidèle constitue une équipe d'intervention qui agit rapidement auprès des habitants en utilisant pour cela d'abord les ressources matérielles et humaines de l'entreprise. Les initiatives s'appuient notamment sur les quelques écoles du quartier et leurs directeurs, qui accueillent les réunions électorales et sont rapidement séduits par l'efficacité de l'aide apportée.

Lors des réunions préélectorales<sup>592</sup> où le candidat Andreï Golouchko est soit seul, soit face à un adversaire de sa circonscription, il emporte facilement l'adhésion du public. Les quelques exemples qui suivent marquent la spécificité de l'expérience d'Omsk et la distance que l'on pressent d'emblée avec l'initiative de Dolgoproudny.

«Je sais que vous en avez assez de la politique et que vous voulez rentrer chez vous. Je me présente : ma compagnie est un holding de 24 entreprises. J'ai créé dans ce quartier le projet « Sécurités ». Voilà ce que nous avons déjà fait (...) On a commencé par donner de l'argent à la municipalité pour des programmes sociaux mais ils n'en ont rien fait. Alors on a décidé de le faire nous-mêmes. Les

---

<sup>589</sup> Cette figure type de la mobilisation sur des terrains souvent proches de la vie quotidienne semble plus spécifiquement féminine. Dans le mouvement général de discrédit de l'engagement social et politique, ce terme a pris une connotation ironique, voire péjorative, et sert à désigner des militants nostalgiques de ces mobilisations collectives, souvent des retraité(e)s.

<sup>590</sup> Plus particulièrement vis à vis du maire et d'une autre responsable qu'elle estime responsable de son licenciement un an et demi auparavant. Elle est d'ailleurs en procès tout en estimant que le « tribunal local est aux ordres de l'administration.

<sup>591</sup> Entretien le 1<sup>er</sup> février 1995.

<sup>592</sup> Organisée dans des écoles du quartier déjà acquises au programme «Sécurités».

*soubbotniki*<sup>593</sup> les plantations d'arbres... On a déjà oublié tout ce qu'on faisait avant... Maintenant par exemple, les vétérans peuvent aller dans nos magasins acheter tous les produits à moitié prix... [il évoque l'éclairage public, les bus fournis aux écoles pour des sorties scolaires, la présence d'un vigile de son propre service de sécurité devant certaines écoles]. Au temps des communistes c'était pire que maintenant mais quand même c'était plus propre, les arbres étaient entretenus... » ; « Maintenant, il faut un cadre légal dans lequel on puisse mener ce programme, c'est pour cela que je suis candidat »<sup>594</sup>.

Lors de l'une de ces réunions, un autre candidat, journaliste spécialiste des problèmes d'environnement est présent et des questions lui sont adressées sur le problème de matériaux radioactifs présents dans certains immeubles du quartier. Alors qu'il tente une réponse politique et générale - « le pouvoir est toujours le pouvoir, il est toujours contre le peuple. J'ai bien vu comment les officiels vous ont trompé sur la décontamination... »<sup>595</sup>-, Andreï Golouchko se contente de demander l'adresse précise et promet d'envoyer quelqu'un de ses services le lendemain pour vérifier le taux de radioactivité.

Si le public des réunions est manifestement favorable à l'auteur du programme « Sécurités », il sait aussi que ses initiatives ont provoqué la colère de l'administration municipale et régionale<sup>596</sup> qui ont déclaré le programme illégal. Le candidat est donc pressé de s'expliquer sur ce point : « Comment allez-vous faire en tant que député si ce n'est pas légal ? », ce qui lui permet d'exposer sa démarche : « Le projet au départ est très simple : avoir dans le quartier un petit groupe de gens, par exemple des retraités qui s'occupent du programme et nous signalent quand il y a un problème, un trou dans la rue etc.[...] Il faut que les gens se réunissent... Pour le moment vos relations avec vos voisins se limitent à 'bonjour-bonsoir' ».

Les initiatives et le discours d'A. Golouchko sont extrêmement personnalisés dans le contexte de la campagne électorale. Cependant, un comité en bonne et due forme se met parallèlement en place, afin d'inscrire le programme dans la durée et de ne pas donner aux électeurs le sentiment d'un simple effet de campagne électorale. Une première

---

<sup>593</sup> Pendant la période soviétique, samedis consacrés au travail d'intérêt général, souvent au début du printemps, à caractère plutôt obligatoire et souvent effectués dans le cadre du collectif de travail.

<sup>594</sup> Réunions électorales des 26 et 28 novembre 1994.

<sup>595</sup> Réunion électorale du 26 novembre 1994.

<sup>596</sup> À l'époque de ces élections, en novembre 1994, la ville et la région sont sur une même ligne politique puisque le maire V. Rohtchoupkine vient d'être nommé par le gouverneur et est un de ses anciens adjoints.

réunion est convoquée le 24 novembre 1994, en présence du candidat et de nouveaux volontaires : si Andreï Golouchko essaie d'être convaincant : «Il faut faire un comité où les gens eux-mêmes se soucient de l'ordre dans le quartier», l'assemblée est plutôt passive, à une exception : «J'ai confiance en vous, il faut arrêter d'attendre que les autres fassent pour nous. On est fatigués de demander et de recevoir si peu de choses ; et voilà quelqu'un qui nous répond... Je suis prête à créer un comité dans ma bibliothèque».

Comme à Dolgoproudny, la question de la formalisation du comité est discutée d'emblée et après les élections, le comité se met en place durant l'hiver 1994-1995, avec une dizaine de personnes actives, mobilisées régulièrement par les employés des entreprises du député et par le travail permanent de l'un de ses assistants. Quelques mois plus tard, celui-ci considère positivement le développement du programme et souligne la participation réelle des habitants sur certains aspects, avec une réunion hebdomadaire. Le travail se fait par des démarches incessantes auprès des autorités et des différents gestionnaires, des articles dans les journaux<sup>597</sup>, l'utilisation des employés des entreprises d'Andreï Golouchko et de ses divers réseaux de relations. La partie culture et loisirs est prise en charge « par en haut » au sens où elle est entièrement financée par l'entrepreneur député mais l'on note un souci de favoriser la prise en charge par les habitants de leurs problèmes. Pour la construction d'une nouvelle aire de jeux pour enfants, l'entreprise d'Andreï Golouchko fournit les matériaux, et il revient ensuite aux parents de faire les plans et de la construire. L'attitude vis à vis des pouvoirs locaux s'oriente vers une coopération tout en conservant l'autonomie du programme et l'apport de moyens propres qui contribuent à la garantir. Le caractère micro-local de l'initiative est patent : grâce à ses réseaux, Andreï Golouchko résout les problèmes d'alimentation en chauffage du quartier en prenant ailleurs. Un comportement qui reproduit exactement celui des élites locales confrontées au même problème dans un autre quartier quelques mois plus tôt...

A. Golouchko évalue lui aussi positivement son programme, mais se pose plus en retrait que pendant la campagne électorale : «J'essaie d'y aller deux fois par mois (...) Mais ils savent mieux que moi quels sont les problèmes, comment déterminer les priorités. Ensuite je décide avec eux des modalités, comment on va résoudre telle ou telle

---

<sup>597</sup> Voir par exemple, l'interview de l'animateur du comité dans *Omskij Vestnik*, 26 avril 1995, p.3.



question... On a fait des réparations dans les abords de cinq magasins, changé de place un arrêt de tramway : dans ce cas j'ai joué le rôle d'intermédiaire, adressé les gens du comité aux bonnes personnes et le travail a été fait<sup>598</sup>». Signe que le comité reste son affaire, A. Golouchko ne tient pas à faire trop de publicité : « Il ne faut pas en parler trop. On ne va pas faire une conférence de presse à chaque fois qu'on installe un réverbère ! » Un point de vue que ne partage pas son assistant directement en charge du programme, qui souhaiterait que l'initiative gagne en popularité, en envergure et en autonomie<sup>599</sup>. Le souci d'une plus grande capacité d'initiative des habitants vient ici heurter les intérêts du député, qui souhaite mener son programme comme il l'entend, y compris dans la gestion de conflits dont il tient à garder l'initiative et la maîtrise.

### ***III.1.2.2. L'environnement immédiat, cadre essentiel de l'action***

A Omsk, une dizaine de personnes actives sont mobilisées régulièrement par les employés des entreprises du député et par un assistant permanent. Le travail se fait par des démarches incessantes auprès des autorités, des articles dans les journaux<sup>600</sup>, l'utilisation des employés des entreprises du député et de ses divers réseaux de relations.

La gestion des problèmes quotidiens du quartier constitue l'essentiel du travail du comité de Dolgoproudny. Sur toutes ces questions, entretien des immeubles, services (eau, gaz, ramassage des ordures...), le travail du comité se fait sur un mode assez immuable où l'on sent à quel point sont encore dominants les mécanismes de gestion concrète et les anciens cadres mentaux des habitants du quartier : exposé du problème et doléances des habitants, énoncé de ce qui « devrait » être fait par les services concernés et constat que ces devoirs ne sont pas remplis. Il s'ensuit des discussions souvent assez confuses sur ce qu'il convient de faire, où se mêlent dénonciation de l'incurie de l'administration, et plus rarement propositions concrètes, émanant en général de Iouri Charykine. Celui-ci, fidèle à une conception participative et constructive de la démocratie locale, tente en permanence de montrer que chacun peut agir, même si les services concernés ne font rien, par exemple sur le problème récurrent des voitures mal garées : « Commençons par des choses simples. Par exemple, ma fille a collé des

---

<sup>598</sup> Entretien le 23 mars 1995.

<sup>599</sup> Il tente ainsi de rencontrer les acteurs d'autres initiatives de ce type en Russie et de faire connaître l'expérience du comité Sécurité : cf. V. Sobolev, "Neposredstvennaâ Demokratiâ v Zaozernom (démocratie directe dans le quartier Zaozernyï)", *Rossijskaja Federacija*, n°16, 1995, p. 47-48.

<sup>600</sup> Voir par exemple l'interview de l'animateur du comité dans *Omskij Vestnik*, 26 avril 1995, p.3.

papillons sur les voitures mal stationnées. Les gens ont commencé à les garer ailleurs... »<sup>601</sup>. La réplique qui lui est faite, «la GAI<sup>602</sup> est une trop grosse organisation, on ne peut rien faire...» ne le désarme pas : «Commençons par noter le numéro de la voiture, le signaler, avant de dire qu'on ne peut rien faire...». Les réactions s'apparentent souvent à une logique de double contrainte vis à vis du député local : ces propositions concrètes sont rejetées mais le comité, et indirectement le député local, sont par ailleurs critiqués pour leur manque d'action. L'articulation entre la participation des habitants et la représentation de leurs intérêts par le député ne se fait pas sur le terrain de l'action, et il semble qu'ici, les habitants qui viennent aux réunions soient dans la logique traditionnelle qui consiste à venir exprimer ses doléances à l' élu local, charge à lui ensuite d'agir dans l'intérêt de ses électeurs.

La question du financement est essentielle car d'elle dépendent en partie les capacités d'action. A ce titre, les deux expériences ont choisi ou ont utilisé deux voies différentes. Dans le cas d'Omsk, la particularité tient à l'existence d'une source unique au départ, les fonds de l'entrepreneur A. Golouchko. Celui-ci ne tient pas à trouver des cofinancements et préfère restreindre l'activité du comité plutôt que d'en perdre le contrôle et les bénéfices politiques en termes de reconnaissance et de popularité qui sont nécessaires à la bonne marche de sa seconde carrière, celle de député régional. Aussi, lorsque le permanent du comité cherche à étoffer l'activité du comité et à gagner en autonomie en voulant préparer un dossier de subvention pour une fondation américaine, il se voit opposer un refus poli. Une conduite qui confirme ses propos et sa conception de l'initiative qu'il a fait naître.

A Dolgoproudny, le problème aurait pu se poser de la même manière, puisqu'au départ de l'initiative, il y avait aussi un entrepreneur local, potentiellement intéressé à financer le comité. Igor Minievitch devrait être intéressé à soigner son image et sa popularité, éléments utiles à son statut de candidat aux élections municipales ; d'autre part, les magasins dont il est propriétaire se trouvant sur le territoire du quartier, il est directement intéressé à l'environnement urbain et à l'ordre public sur ce territoire, deux questions au centre des préoccupations et des compétences du comité. Or, la voie choisie délibérément par le candidat A. Golouchko à Omsk ne l'a pas été par Igor Minievitch à Dolgoproudny. S'agit-il aussi d'un choix, qui témoigne d'un plus faible

---

<sup>601</sup> Réunion du 10 avril 1995.

<sup>602</sup> Police de la route.

engagement dans une initiative dont l'entrepreneur doit partager le leadership avec un autre député ? Ou bien d'une impossibilité, soit par manque de ressources financières (ou par crainte de trop perdre d'argent dans cette initiative), soit en raison de conflits qui l'auraient opposé à son *alter ego* sur le quartier ?

Dans le comité de Dolgoprudny, les positions ne sont pas unanimes sur l'importance à donner aux problèmes. Par exemple, sur les nuisances sonores occasionnées par une discothèque, objet de plaintes régulières des membres les plus âgés du comité, on sent des réticences à engager « pour si peu » une démarche collective au nom du comité. Pour autant, personne n'intervient non plus pour mettre en avant des enjeux de niveau plus élevé quant à l'environnement du quartier et qui pourraient constituer une action plus politique. Seul un autre député, B. Iankov, concerné par les problèmes du quartier car élu de la circonscription voisine et présent de temps à autre aux réunions du comité, fait valoir un point de vue plus ouvert, ou moins sécuritaire, au risque de mécontenter les membres du comité, par exemple vis à vis des jeunes dans les cages d'escalier ou des nuisances sonores occasionnées par une fête.

A Omsk en revanche, la démarche originelle est de considérer qu'il n'y a pas de problème sans importance, et que des moyens doivent être mis en œuvre pour concourir au bien-être des habitants, dont les revendications deviennent automatiquement légitimes même si des intérêts contradictoires peuvent se manifester.

Le conflit est net sur le mécanisme des relations entre les habitants et les services municipaux. Un ingénieur présent lors d'une des réunions à Dolgoprudny est vivement critiqué par les habitants qui considèrent que ce n'est pas à eux d'aller les voir quand il y a un problème, c'est aux services municipaux d'intervenir, car ils sont justement au service de la population. L'ingénieur défend le principe inverse, tout en reconnaissant que cela ne marche plus. En mars 1995, une discussion similaire se déroule lors d'une réunion à Omsk, mais elle est plus constructive, à la fois du côté de l'ingénieur responsable que du côté des membres du comité. Alors que la tonalité initiale du comité était à la confrontation, la ligne générale au bout de quelques mois est à la coopération, les débats ne se politisent pas et portent sur la résolution de problèmes précis et non sur des mécanismes généraux. Seul un retraité, membre actif du comité, ironise sur la distance des autorités vis à vis des simples citoyens : « Cela fait un mois et demi que le

responsable de l'administration du raïon nous a promis de venir. Il n'a pas dû trouver le chemin, ça doit être très loin... »<sup>603</sup>

D'autres domaines doivent permettre à l'activité des comités de s'exercer sur un mode plus participatif et moins en relation directe avec le problème des autorités. Ainsi, les activités de loisirs, les fêtes ou l'embellissement du quartier. C'est l'un des volets du programme « Sécurités » d'A. Golouchko à Omsk, sécurité étant comprise ici comme bien-être moral des habitants. «On veut emmener les enfants au théâtre, en excursion. Pourquoi plus personne ne le fait ? Si les gens ne vont plus au théâtre, ce n'est pas tellement parce que c'est cher ou loin, mais parce qu'ils n'y pensent pas. C'est pire... »<sup>604</sup>. A Dolgoproudny, l'organisation de loisirs pour les jeunes ou les moins jeunes revient régulièrement dans les discussions, mais personne ne propose de prendre en charge une initiative, de chercher des soutiens ou des financements<sup>605</sup>.

La préparation du cinquantenaire de la victoire de 1945, le 9 mai 1995, est l'occasion pour les deux comités de déployer leurs activités. Mais ce qui reste à Dolgoproudny une initiative modeste, la discussion principale ayant été de savoir s'il faut organiser le jour de nettoyage un samedi ou si ce rappel des *subbotniki* soviétiques risquait de nuire à la participation, le comité d'Omsk organise une véritable fête dans le quartier, en faisant notamment planter un arbre par chaque vétéran, assisté d'un jeune.

### ***III.1.2.3. Un exemple de syndrome « NIMBY » : l'affaire des garages à Dolgoproudny***

Deux thèmes reviennent très régulièrement, à Omsk et à Dolgoproudny dans les réunions et les discussions des deux comités : le problème des garages et celui des chiens, les chiens comme source de saleté et de danger potentiel, les garages, parce que la multiplication sauvage de garages métalliques, construits éventuellement au milieu des allées, est vécue comme l'avènement du règne de la voiture et vient rompre la tranquillité des cours d'immeubles, monde privilégié des enfants et réserve d'espaces verts. A. Golouchko le mentionne dans l'une de ses réunions électorales avant même

---

<sup>603</sup> Réunion du comité le 29 mars 1995.

<sup>604</sup> Réunion électorale du 28 novembre 1994.

<sup>605</sup> Cependant, alors que le comité s'est peu à peu enfermé dans un combat à rebondissements multiples avec l'administration municipale, ce qui a lassé plusieurs de ses membres, on peut retrouver Iouri Charykine en mai 1996 en train de planter des arbres autour des immeubles de sa circonscription, assisté de quelques retraités.

que la question lui ait été posée : « Je sais que les chiens et les garages sont les thèmes les plus sensibles ; le problème avec les chiens c'est qu'il faut prendre en considération les propriétaires des chiens qui ont leurs revendications et les gens qui n'en veulent pas. C'est pareil avec les voitures et les garages... ». Il rejoint là aussi le point de vue d'Igor Minievitch à Dolgoproudny : « Évidemment, la tâche première d'un député est de défendre les intérêts des habitants. Mais il y a des choses qu'on ne peut pas faire. Il faut expliquer aux gens, arbitrer. Il y a des gens qui veulent construire des garages et d'un autre côté, une rue que les habitants veulent fermer aux voitures. Les deux ont raison... »<sup>606</sup>

A Dolgoproudny, cette question va se révéler centrale tout au long des années 1994-1995 et constituer un premier vrai test des objectifs du comité, de son efficacité et de la manière dont il entend résoudre les problèmes. En l'absence d'autre dynamique forte et sans ressources financières permettant une activité concrète significative, le problème des garages va sans doute assurer l'existence du comité, tout en renforçant, dans la lutte qui va l'opposer à l'administration, sa politisation. Le choix de ce cheval de bataille coïncide avec la prise de distance d'Igor Minievitch, suite à sa défaite aux élections municipales<sup>607</sup>. Il représentait le point de vue le plus conciliant, mais aussi une potentialité pour des réalisations concrètes, à l'instar du comité d'Omsk. Son départ retire au comité une articulation possible entre des ambitions et des moyens et la question des garages va illustrer les faibles capacités d'action du comité de Dolgoproudny.

Le problème est un projet de construction par l'administration de garages sur un terrain boisé qui sert de terrain de jeux et de sport pour les enfants. Lors de la première réunion à laquelle on a pu assister, le 10 octobre 1994, la question vient pour la première fois devant le comité. L'assemblée est nombreuse, les deux initiateurs du comité sont présents, et certains habitants sont venus spécialement, y compris une personne favorable à la construction des garages du quartier qui souhaiterait y obtenir une place pour sa voiture. La question se pose au départ en terme de compromis à trouver : si on s'oppose à cette construction, il faut proposer une alternative sérieuse, alors que la maire adjointe affirme sa volonté de conciliation et a assuré qu'aucune décision

---

<sup>606</sup> Entretien le 6 octobre 1994.

<sup>607</sup> Qui ont lieu le 30 octobre 1994 à la majorité simple à un tour. Sur la circonscription du comité, c'est Iouri Charykine qui est élu avec 37% des voix, devant Igor Minievitch qui obtient 28%.

définitive n'avait été prise. On observe une vraie discussion, la recherche de moyens d'action (émissions à la radio et télévision locale sur le problème), et d'appuis locaux (comité pour l'écologie...) et l'on peut penser à cette occasion que le comité joue non seulement son rôle d'interface et de relais entre les revendications des habitants et les autorités mais tente de constituer une force de proposition et d'action.

Cette première mise à plat du problème révèle cependant les dissensions parmi les députés et met à jour des conceptions différentes de l'intérêt du quartier. Les représentants des familles et des plus âgés des habitants sont les plus virulents à défendre les espaces verts : «L'essence va tout empoisonner; les enfants ne pourront plus se promener»<sup>608</sup>. Face à cette défense que l'on pourrait qualifier d'écologiste-conservatrice, B. Iankov, un autre député concerné par ce projet sur sa circonscription, représente une conception plus modernisatrice, arguant que de plus en plus de gens ayant des voitures, il faut bien trouver des solutions pour les garer : «Il est un peu contradictoire de s'opposer à la construction des garages et de vitupérer contre les voitures mal garées». On ne peut ici que penser au « syndrome NIMBY » (*Not In My Back Yard*), bien connu des spécialistes des politiques publiques locales et des professionnels de l'aménagement (Jobert, 1998).

Pour la présidente du comité, l'affaire est importante surtout parce qu'elle prend en défaut l'administration dans l'opacité de ses prises de décision, voire dans une opération immobilière douteuse, et justifie donc la lutte à mener. Les semaines et les mois qui suivent vont radicaliser les positions de part et d'autre. L'administration maintient sa décision malgré les propositions faites de plusieurs autres endroits et contre les résultats d'une enquête auprès des habitants du quartier qui font état d'une opposition au projet de 95% des personnes ; elle a même contesté la validité de l'enquête et la légitimité du comité, lors d'une émission de radio locale. Iouri Charykine n'hésite plus à entrer directement en conflit avec l'administration, d'autant qu'il considère par ailleurs que les droits et compétences du pouvoir représentatif ne sont pas respectés à Dolgoproudny. En mars 1995, c'est une habitante du quartier, non membre du comité mais excédée par cette affaire qui en appelle directement au député et non plus au comité, exprimant des attentes frustrées, la représentation impossible des demandes des habitants du quartier : «Pourquoi n'agissez vous pas plus, ne vous unissez vous pas entre députés ? Il faut faire

---

<sup>608</sup> Réunion du 10 octobre 1994.

comprendre à l'administration que si les garages sont construits, les gens ne resteront pas sans réagir» ; «Attention, on vous a élu, on vous a donné notre confiance... Si vous n'arrivez pas à résoudre nos problèmes, on ne vous réélira pas. Vous ne vous occupez pas de faire des lois pour notre ville, ce n'est pas bien...<sup>609</sup>». La réponse de Iouri Charykine traduit à la fois sa lucidité et son impuissance : «On fait des lettres ; il n'y a pas d'autre possibilité ; comment faire si les autres députés ne répondent pas ? Je suis contre ces garages, Iankov est entre les deux, les autres ne sont pas concernés (...)» ; «Ce que vous ne comprenez pas, c'est qu'il faudrait simplement que les autorités respectent les lois qui existent».

#### ***III.1.2.4. Typologie des attitudes : substitution, coopération, conflit.***

La description des activités des deux comités a permis de mettre en évidence plusieurs types d'attitude possible vis à vis du pouvoir, leur évolution et leur combinaison. Tentons à présent de définir une typologie de ces attitudes, sachant que c'est surtout l'évolution dans le temps qui les distingue : à Omsk on observe une évolution qui va de la confrontation à une recherche d'accord, tandis qu'à Dolgoproudny le mouvement va de la collaboration à la prise de distance, puis au conflit ouvert.

La logique de substitution à des fonctions normalement dévolues à l'État ou aux autorités locales est l'une des variantes possibles. Dans le cas du comité Sécurité à Omsk, sur la question sensible du maintien de l'ordre, on peut poser la question de savoir s'il s'agit d'une prise en charge de la sécurité par les habitants ou d'une privatisation pure et simple de fonctions auparavant dévolues aux autorités locales. Ceci pose alors deux problèmes : celui du comité de quartier dont l'action, surtout sur ce thème, risque d'autant plus d'être instrumentalisée qu'elle est menée sans projet politique de fond ; celui de la capacité de l'État, représenté ici par l'administration locale, à imposer des règles et leur respect par les différents acteurs sur un territoire donné.

La logique de confrontation ou de conflit peut être le résultat d'un choix politique délibéré ou la marque d'une impuissance à agir. L'évolution du comité de Dolgoproudny va dans ce sens en combinant les deux aspects, mais le comité ne peut que contester les décisions de l'administration et n'a que de faibles capacités d'action.

---

<sup>609</sup> Réunion du 10 avril 1995.

En revanche, le comité Sécurités d'Omsk à ses débuts est en conflit ouvert avec les autorités locales, mais il l'est par son action même. A Dolgoproudny, la confrontation masque non seulement l'impuissance, mais aussi la dépendance vis à vis des autorités, l'impossibilité d'une action autonome.

La logique de coopération suppose une reconnaissance réciproque des partenaires, soit par une volonté commune, soit dans l'intérêt bien compris de chacun : c'est la voie qui s'est petit à petit dessinée pour le comité d'Omsk. La logique de « relais », elle, peut transformer ces comités en dernier échelon de l'administration locale. Ils y perdent une grande partie de leur autonomie mais obtiennent une garantie d'existence et de moyens d'action minimums.

A Dolgoproudny, une situation ouverte s'est peu à peu fermée. Dès le départ, si Igor Minievitch insiste sur la volonté de consensus et de coopération de l'administration, «qui se soucie d'écouter les gens», la présidente du comité de Dolgoproudny dont l'attitude conflictuelle vis à vis de l'administration est la ligne de conduite principale, prédit dès l'automne 1994 que «si le comité prend de l'importance, l'administration va nous faire des problèmes.» En février 1995, cette prédiction en partie auto-créatrice se réalise et l'administration menace le comité de lui retirer ses locaux, officiellement faute d'enregistrement légal, en fait en raison du conflit sur les garages et du durcissement de la situation politique entre le maire et les conseillers municipaux dont Iouri Charykine est un des plus actifs. Plusieurs positions se dessinent, autour de l'attitude à adopter : Irina Dmitrievna est d'avance persuadée que l'administration ne proposera pas d'autres locaux et qu'il faut engager une épreuve de force ; les deux députés souhaitent d'abord demander des explications à l'administration et sont prêts à déménager éventuellement ; plusieurs membres du comité considèrent d'ailleurs que le local de trois pièces est trop grand. Derrière le problème des locaux, c'est le problème de l'existence légale du comité qui est posé et là aussi, deux conceptions s'opposent : l'une, minoritaire, est de « jouer le jeu », en s'appuyant notamment sur les textes de l'auto-administration locale qui encouragent ces initiatives, s'enregistrer officiellement, et montrer ainsi à l'administration que l'on est utile ; l'autre, majoritaire et soutenue notamment par la présidente considère que l'officialisation va faire le jeu de l'administration.

C'est l'inverse qui s'est produit à Omsk. En novembre 1994, A. Golouchko souligne que «les réactions du côté des autorités locales sont variables (...) mais de toutes façons,



elles sont très loin des questions concrètes et ne feront rien pour ou contre<sup>610</sup>». Au bout du compte, il n'est plus question d'ignorer ou de se substituer complètement au pouvoir mais de le mettre en face de ses obligations et en même temps de contribuer à ce qu'il puisse y faire face. La création de l'antenne de police dans le quartier en est un exemple. Pour d'autres volets, le comité est totalement indépendant mais cela ne remet pas en cause les prérogatives essentielles du pouvoir. Au contraire, la réfection de certaines rues est une aide appréciable et l'organisation de « Sapins de Noël » dans les cours d'immeubles est une initiative perçue par l'administration de l'arrondissement comme positive.

Le système de relations et de conflits avec les acteurs du pouvoir local dépend aussi des évolutions du système et notamment du cadre législatif et réglementaire, particulièrement instable ces dernières années en Russie. Mais en dehors du cadre législatif qui permet ou non telle ou telle évolution, les stratégies des dirigeants locaux sont elles aussi susceptibles de changer, et d'en venir à considérer comme utiles ces formes de participation « de base », voire à les encourager. Une attitude qui rejoindrait ici une pratique courante de la période soviétique, pratique qui consistait à renforcer les maillons inférieurs de la chaîne administrative lorsque l'ensemble était défaillant. (Friedgut, 1979, p.3)<sup>611</sup> Ainsi, le responsable de l'administration du quartier *Sovetskii*, sur le territoire duquel est enregistré le comité Sécurité, s'explique en avril 1997 sur la décision de créer des comités de quartier, en remarquant qu'il en existait déjà dans les années 80 : en dehors des fonctions de cadre de vie et de socialisation («les comités se chargent par exemple de l'entretien des lieux d'habitation, des espaces verts etc. c'est aussi une manière de faire vivre un lien en retour avec la population ; des concerts dans les cours ont été organisés...»), il souligne que «pour nous, administration, ce qui est important, c'est l'information sur la manière dont les gens évaluent notre travail, ce qu'ils veulent, leurs demandes. En retour, c'est un canal pour expliquer notre politique et nos projets<sup>612</sup>».

Par ailleurs, cette initiative est un élément de la stratégie politique du maire. Le conflit avec le gouverneur de l'oblast s'aggravant, il compte par ce réseau de comités renforcer son influence et sa popularité dans toute la ville pour tenter de renverser en sa faveur le

---

<sup>610</sup> Entretien le 23 mars 1995.

<sup>611</sup> L'auteur fait ici référence à Barrington Moore Jr. (1950).

<sup>612</sup> Entretien le 21 avril 1997.

rapport de forces. Les atouts du gouverneur étant plus d'ordre économique et financier, le maire utilise ici ce qui ressort directement de sa fonction de responsable de l'auto-administration locale. Au niveau du quartier, le responsable d'administration est obligé de maintenir un équilibre dans le conflit qui oppose la municipalité à la région, puisque l'inspirateur du comité Sécurité, A. Golouchko, a été nommé au printemps 1997 adjoint du gouverneur. Cet exemple tendrait à montrer que malgré la grande instabilité des trajectoires personnelles et des évolutions du système, il peut se mettre en place un ordre du pouvoir et des priorités pour chacun de ses échelons. Cette évolution n'est pas perceptible dans le cas de Dolgoproudny. La municipalité n'a pas l'intention de favoriser ces initiatives et le comité existant s'est placé dans une position très conflictuelle vis à vis des autorités locales tout en n'apportant pas la preuve d'une grande capacité d'action qui pourrait susciter dans d'autres quartiers de la ville des initiatives similaires.

### **III.1.3. L'institutionnalisation : naissance des *KTOS***

Après le vote de la loi sur l'auto-administration locale de 1995, les municipalités ont la possibilité de créer des structures incluant la participation des habitants à certains aspects de la gestion de leur quartier et de leur environnement. A Omsk, c'est sous la pression du conseil municipal qu'ils ont été mis en place, après une modification de la loi régionale sur l'auto-administration locale acceptée par l'assemblée législative régionale. Portant l'acronyme de *KTOS*<sup>613</sup> (comité d'auto-organisation civique territoriale) à Omsk, ces structures dont la mission est de « participer à la réalisation des droits des habitants et à la mise en œuvre des questions de développement économique et social sur son territoire »<sup>614</sup>, ont donc dû s'inscrire dans l'organisation territoriale de l'auto-administration locale, en général auprès des arrondissements administratifs de la ville, avec un processus d'élection dans chaque quartier et la présence d'un permanent, salarié par l'administration du district.

Le responsable de l'administration du quartier présente sa vision des *KTOS* tout en rappelant une certaine filiation avec des structures proches qui existaient à la fin de la période soviétique : « dans les années 1980, il y avait déjà des comités, mais c'était

---

<sup>613</sup> *Komitety territorial'nogo obšestvennogo samoupravleniâ.*

<sup>614</sup> Décisions du soviet municipal n°187 du 5 juin 1996, n°261 du 19 avril 2000.

organisé autour des députés volontaires. Il y en avait six ou huit à Omsk, dont deux dans les quartiers *zaozernoï* I et II du district urbain *sovietski*, là où se trouve aujourd'hui un des trois nouveaux comités »<sup>615</sup>.

La fonction de relais et de « courroie de transmission » est présente, quasi-littéralement dans les propos de ce responsable :

« Une autre fonction des comités est de maintenir les liens avec les organisations sociales au niveau des quartiers. Pour nous, administration, ce qui est important, c'est l'information sur la manière dont les gens évaluent notre travail, ce qu'ils veulent, leurs demandes. En retour, les comités sont un canal pour expliquer notre politique et nos projets »<sup>616</sup>.

Au printemps 1997, dans le district urbain *sovietski* trois de ces comités avaient été créés. La comparaison s'impose bien sûr avec le comité Sécurité créé par l'entrepreneur A. Golouchko dans ce même quartier lorsqu'il était candidat dans cette circonscription en 1994. On saisit d'emblée la différence de logique entre les *KTOS*, principalement relais de l'administration, et l'initiative d'A. Golouchko, indépendante et privée, au départ contre, ou à tout le moins « à côté » de l'administration. Compte tenu de relations qui se sont depuis apaisées entre le député local et l'administration, c'est sur son expérience que la municipalité a décidé de s'appuyer en choisissant justement ce quartier pour procéder à la mise en place des premiers *KTOS*.

« Le district *tsentralnyi* compte neuf comités qui couvrent tout le quartier, mais c'est artificiel. On préfère en créer là où il y a des quartiers spécifiques, ou des villages, mais pas partout. Une des bases est les *responsables d'immeubles*<sup>617</sup> (par exemple pour les *soubbotniki*) ou les « collectifs d'immeubles ». Un des comités est dans un quartier pavillonnaire et se charge de l'entretien des lieux d'habitation, des espaces verts, etc. C'est aussi une manière de faire vivre un lien en retour avec la population. Une fois par trimestre, on organise une rencontre avec les responsables d'immeubles et les comités, on a ainsi réuni 600 personnes dans une salle de cinéma. Les présidents des comités sont des permanents salariés et les responsables d'immeubles ont une réduction de moitié de leurs charges. (...) Des concerts dans les cours ont été organisés, il y a d'autres possibilités d'organiser des manifestations culturelles, des fêtes, des concours,

---

<sup>615</sup> Entretien avec M. Sterligov, responsable de l'administration du district sovietskiï de la ville d'Omsk, 17 avril 1999

<sup>616</sup> *Ibid.*

<sup>617</sup> *Staršie po domam.*

de la plus belle maison, du plus beau balcon ou du plus beau sapin de Noël (...!) »<sup>618</sup>.

En avril 1997, l'élection a lieu sous la présidence des responsables de l'administration du *raïon*, devant une assemblée nombreuse qui n'hésite pas à prendre la parole dans une discussion qui voit revenir les termes de *responsabilité, conscience civique, jugement sur les actes,...*<sup>619</sup>. Quatre personnes sont candidates : la première, une femme, veut faire du comité une « assemblée générale de citoyens » et créer des lieux de socialisation dans le quartier, et propose d'ouvrir les écoles le soir à des activités de rencontres et de loisirs pour les adultes, et de construire des garages à plusieurs étages pour résoudre le problème du stationnement des voitures, tout en insistant sur la nécessité de coopérer avec l'administration du quartier. Sa candidature est soutenue par plusieurs autres femmes dans la salle qui soulignent sa ténacité et sa volonté, mais malgré des critiques envers A. Golouchko - à qui l'on reproche d'avoir beaucoup promis pendant sa campagne électorale mais d'avoir peu fait ensuite - l'assistance lui préfère un des membres les plus actifs du comité Sécurité. Identifié comme un proche d'A. Golouchko - « c'est celui qui résout tout dans le quartier » -, son programme est en continuité avec le comité d'origine et le candidat insiste beaucoup sur les aspects d'entretien et de sécurité : amélioration des canalisations de la propreté et de l'éclairage public, création d'un poste de police supplémentaire avec patrouilles dans les cages d'escalier<sup>620</sup>. En revanche, un autre candidat, retraité des services d'entretien des immeubles et qui tente d'argumenter sur son expérience des problèmes techniques<sup>621</sup>, est unanimement hué par l'assistance, une personne lui lançant depuis la salle : « *Kak vam ne stydno ?* (n'avez-vous pas honte [de vous présenter]) » ?

Si la période est plus à la coopération qu'au conflit avec les autorités locales, les habitants du quartier entendent élire des personnes qui ont fait la preuve d'un travail

---

<sup>618</sup> Entretien avec M Sterligov, 17 avril 1997.

<sup>619</sup> Réunion organisée dans une école du quartier, le 16 avril 1997.

<sup>620</sup> Ensuite, cette assemblée générale procède à l'élection des autres membres du comité : les habitants s'étaient réunis avant pour préparer et pouvaient présenter des candidats : parmi eux, un groupe présente une femme, chargée du nettoyage dans un groupe d'immeuble, qui se présente elle-même comme « *Dvornik s vyšem obrazovaniem* » (concierge avec études supérieures), avec un discours qui semble en phase avec les préoccupations du quartier, mais elle ne sera pas élue ; la présidente du club d'enfants « *Nadezhda* », membre du comité depuis longtemps ; un chômeur du quartier ; un président de « *condominium* » (nouvelle structure de gestion des appartements privatisés, sorte de syndicats de copropriété), dont l'activité est proche et complémentaire de celle du futur comité.

<sup>621</sup> Toutes les réunions publiques sont remplies de doléances à propos des salariés de ces *dom upravleniâ* (*bureau d'entretien*), cible privilégiée des critiques et des doléances des habitants de manière générale.

efficace et ne représentent pas la gestion passée dans ses dysfonctionnements les plus flagrants. Détail intéressant qui montre la capacité d'adaptation des responsables locaux : l'expérience du comité créé par A. Golouchko servant de modèle, la possibilité est prévue pour ces nouveaux comités plus officiels de demander aux entreprises se trouvant sur leur territoire un financement à titre de mécénat. L'entreprise *Aktsya* continue donc ses activités sociales et culturelles à travers les nouveaux comités municipaux : « Nous aidons les KTOS sur les fonds propres de l'entreprise et en nature puisque l'on produit des équipements dont les quartiers ont besoin (conduites...). Il y a aussi la sphère culturelle et sociale : maisons de la culture, clubs de jeunes, enfants handicapés, si je suis élu je renforcerai bien sûr cet aspect »<sup>622</sup>

Sergueï Kalinine, haut responsable d'*Aktsya* et député depuis qu'il a remplacé A. Golouchko à l'assemblée législative régionale quand celui-ci a été nommé vice-gouverneur, est candidat en mars 1998, toujours dans la circonscription *zaozernoï*. Il souligne les problèmes de recoupement de prérogatives entre les KTOS et le maillon inférieur que constituent les comités d'immeubles : « Dans la pratique, les effets sont ambigus à cause des problèmes de relations avec les comités d'immeubles, bien qu'en principe, les KTOS doivent plutôt s'occuper des espaces communs et des problèmes généraux du quartier. Tout dépend de la manière dont ils s'entendent »<sup>623</sup>.

Dans le quartier *vodnikov* du district *pervomaïski* un comité de quartier a été créé en août 1997 par un groupe d'habitants qui est allé démarcher l'administration :

« J'avais l'habitude du travail social, je connaissais un peu les initiatives précédentes de KTOS (sans en avoir fait partie), j'ai discuté avec des gens du quartier et on a décidé de prendre cette initiative, qui est donc venue d'en bas. Ensuite on a démarché tous les immeubles et organisé une « conférence des habitants (*skhod*) » qui a élu des délégués (une à cinq personnes par immeuble). Ensuite, la conférence a élu démocratiquement un comité de onze personnes parmi les plus actifs, puis on a rédigé des statuts. Je suis le permanent du comité, rémunéré par l'administration municipale. Au départ, on formait un seul comité avec le secteur de l'université d'agronomie, mais le territoire était trop grand et les problèmes trop différents. On a donc décidé d'avoir deux comités, mais sur des problèmes communs, on agit ensemble : les berges de l'Irtych, le problème des projets immobiliers dans le parc de l'Université, soit disant réservés aux

---

<sup>622</sup> Entretien avec S.P Kalinine, le 9 mars 1998.

<sup>623</sup> Entretien avec S.P Kalinine, le 9 mars 1998.

enseignants, alors qu'aucun d'entre eux ne peut payer pour de tels appartements... »<sup>624</sup>.

Une fois mis en place, le comité prend à sa charge un certain nombre de fonctions relevant des services municipaux et constitue dans les faits l'échelon de proximité de l'auto-administration locale :

« Dès le départ, on a étudié les problèmes du quartier, de son développement, des espaces urbains, des espaces de jeux... Les services communaux ne travaillent que deux ou trois jours par semaine, même l'été, alors il faut bien que quelqu'un s'occupe de tout ce qu'il y a à faire. Le résultat, c'est qu'on a eu un hiver moins dur que l'année dernière pour les problèmes de chauffage. On a demandé à des spécialistes de nous conseiller techniquement sur les travaux et aménagements (asphalte etc.), et une partie du budget [alloué par l'administration] passe à cela. Mais ce n'est pas possible de tout faire, et l'administration nous dit qu'elle n'a pas d'argent »<sup>625</sup>.

Mais au delà des aspects techniques, la participation des habitants et la fonction de lien social sont également valorisées :

« Le point positif, c'est l'augmentation de l'activité civique, de la participation des gens, on organise des réunions, on veut maintenant créer des comités d'immeubles en s'appuyant sur les responsables d'immeubles ou de cages d'escalier. Par exemple, avec l'arrivée du printemps, il faut nettoyer les cours, les abords, il n'y a pas d'argent du côté de la municipalité, on va donc l'organiser nous-mêmes. Ce que l'on voudrait, c'est dégager des moyens financiers pour pouvoir payer quelques personnes du quartier pour faire ce travail d'entretien et d'amélioration de l'habitat; on organise aussi des fêtes dans le quartier, pour le 23 février<sup>626</sup> et le 8 mars: par exemple il y a un héros de l'Union soviétique dans le quartier et on ne le savait pas, on est allé le féliciter le 23 février<sup>627</sup>.

La question du financement des activités de ces comités se posait en 1997 toujours autant qu'en 1994, bien que de manière différente, puisqu'un budget est alloué par l'administration et que qu'un mécénat des entreprises présentes sur le territoire du quartier est autorisé.

---

<sup>624</sup> Entretien avec les responsables du *KTOS* du quartier vodnikov, 10 mars 1998.

<sup>625</sup> *ibid.*

<sup>626</sup> Le 23 février était le jour de l'armée rouge pendant la période soviétique. Considéré souvent comme le pendant du 8 mars pour les hommes. Tombée en désuétude au début des années 1990, cette fête a été ensuite réactivée dans le mouvement de retour aux valeurs patriotiques pour devenir le jour de l'armée et le jour des hommes.

<sup>627</sup> Entretien avec les responsables du *KTOS* du quartier vodnikov, 10 mars 1998.

« Il existe un fonds pour rassembler l'argent des entreprises destiné à des actions d'aide sociale pour tous. Mais il faut réfléchir à la manière de ne pas avoir à payer d'impôts dessus en tant qu'organisation sociale<sup>628</sup>. Il faut de toutes façons que l'on gagne aussi de l'argent nous-mêmes. On avait eu l'idée de faire rentrer de l'argent en louant le complexe sportif de *Sibzavod*, aujourd'hui inutilisé. Même en demandant beaucoup moins cher que le *STK Irtych*<sup>629</sup>, on pourrait demander 1 000 roubles de l'heure. Cela nous ferait 30 000 roubles par mois, ce serait une rentrée d'argent intéressante. Mais cela nous a été refusé au motif que l'usine n'est pas propriété municipale »<sup>630</sup>.

En 2000, la ville d'Omsk comptait 68 KTOS dans tous les arrondissements, avec un principe d'élection pour quatre ans par les assemblées générales convoquées par les administrations d'arrondissement. Les membres élus du comité et son président rendent des comptes au bout de deux ans et organisent le programme d'activités, les textes, le calendrier des groupes de travail qui sont formés selon les directions données par la conférence.

En 1998, dans un contexte de contraintes financières mais de nouvelles possibilités ouvertes par le nouveau statut, les KTOS redeviennent un enjeu intéressant pour les entrepreneurs locaux candidats aux élections législatives régionales, qui en l'absence des voies classiques de la mobilisation politique (voir *supra* section I), s'intéressent à ces utiles relais politiques pour leur campagne électorale. Le KTOS du quartier *vodnikov* est situé dans la circonscription où Alexandre Vereteno est candidat (cf. *supra*) et l'on voit à l'œuvre l'intérêt mutuel du candidat et des responsables du comité :

« Il faut maintenant que l'on aille voir les entreprises pour qu'elles nous financent; on espère beaucoup de Vereteno s'il est élu mais pour le moment, on l'aide gratuitement, pour que cela n'apparaisse pas comme des pots de vin pendant la campagne électorale ».

En dehors de la prudence financière, les responsables du KTOS n'ont pas hésité à s'engager très activement dans la campagne : les responsables d'immeubles collent les affiches, la personne qui passe dans chaque appartement distribue les quittances de charges distribue en même temps les tracts du candidat...

---

<sup>628</sup> Référence à la législation complexe de 1995 sur les associations à but non lucratif et autres organisations sociales.

<sup>629</sup> Le STK Irtych est la principale équipe sportive de la région, et un club de hockey très célèbre et très riche en Russie.

<sup>630</sup> Entretien avec les responsables du KTOS du quartier *vodnikov*, 10 mars 1998.

Deux ans plus tard, en mai 2000, à la faveur d'une élection partielle dans la même circonscription -A. Vereteno, élu en mars 1998, a été élu au Parlement russe en décembre 1999 et a abandonné son mandat régional ; son frère aîné est candidat pour lui succéder avec le soutien du gouverneur- le KTOS est à nouveau mobilisé par le candidat qui montre une certaine agitation autour de la privatisation des services communaux, la réforme décrétée en 1994 par le président Eltsine et son premier ministre B. Nemtsov (voir *supra* chap. III) semblant se concrétiser<sup>631</sup>. Le KTOS est ici utilisé contre la mairie, sommée de s'expliquer sur cette liquidation programmée des services municipaux. Le comité organise des assemblées générales (*skhody*, prévues dans les statuts) qui rassemblent de nombreux habitants, et récolte dans le quartier 5000 signatures de personnes qui se disent menacées de forte augmentation de leurs charges, voire de revente frauduleuse à bas prix de leurs logements<sup>632</sup>. Tel est l'argumentaire développé par le responsable du KTOS, qui met l'accent sur le désarroi des habitants confrontés à des réformes municipales qu'ils ne comprennent pas et pour lesquelles ils n'ont pas été consultés :

« Avant c'était l'État, tout allait bien. Les gens ne s'intéressaient pas à comment ça fonctionnait et regardaient juste si les responsables de ces questions faisaient bien leur travail. Quand ils n'étaient pas contents, ils allaient voir le Parti. Maintenant, les gens sont en principe propriétaires mais pas tous. L'administration municipale a voulu passer des accords avec des entreprises privées sans demander leur avis aux habitants. On risque d'aboutir à une expropriation cachée si les gens ne peuvent plus payer les charges trop élevées car en vertu de l'accord prévu entre la mairie et les entreprises privées contractantes, celles-ci pourraient se payer en nature en récupérant 10% du parc de logement en cas de non paiement des charges. Par ailleurs, le bureau de l'inventaire (BTI) sous-évalue le parc, en fonction d'un indice qui prend la date de construction comme référence. Si les entreprises ou les administrations récupèrent des logements au décès ou au départ de quelqu'un, elles pourront ensuite le revendre ou les louer au prix du marché. Ce système risque d'enrichir les fameuses entreprises de services qui toucheraient 10%»<sup>633</sup>.

---

<sup>631</sup> La réforme prévoit pour 2003 le passage au paiement des charges à 100% du prix coûtant et prévoit la possibilité pour les municipalités de recourir à des entreprises privées pour la gestion des services liés au logement. Ces questions sont devenues centrales au début des années 2000.

<sup>632</sup> L'agitation de la campagne, avec le soutien de l'administration régionale qui ne perd pas une occasion de s'opposer à la mairie, réussit à faire annuler l'arrêté municipal sur l'ouverture aux intervenants privés, mais le tribunal de la ville déclarera ensuite la procédure d'annulation illégale.

<sup>633</sup> Entretien avec le responsable du KTOS du quartier *vodnikov* 22 mai 2000.



### III.1.4. Repli micro-territorial ou base d'un nouveau lien social ?

Quels enseignements peut-on retenir de ces expériences en terme de participation politique et de lien social ? «Il n'y a pas de démocratie qui ne soit pas représentative» (Touraine, 1994, p.79). La représentativité exige d'une part une forte agrégation des demandes sociales qui puisse venir en correspondance avec les offres politiques, d'autre part une forte capacité autonome d'action des catégories sociales concernées. Le conflit entre représentation et participation est au cœur des débats sur la démocratie. Si la participation de tous est partie intégrante de l'idéal démocratique, cette participation peut ne pas être une démocratie directe mais une forme démocratique où chacun peut se reconnaître dans une représentation collective. Mais, concrétisation même du pouvoir, la représentation peut être considérée comme un écran à la démocratie, comme une « *médiation abusive* » (Biarez, 1989, p. 28-29), et la participation directe est alors conçue comme une tentative de réaliser la volonté générale<sup>634</sup>.

Dans de nombreux pays qui ont fait l'expérience de régimes dictatoriaux ou autoritaires, la démocratisation ne va pas sans un processus de décentralisation plus ou moins poussé, qui peut se faire dans le sens de la participation accrue et du contrôle démocratique. Évolutions du système et initiatives de base peuvent alors s'articuler lorsque, dans le cadre d'un système politique structuré, des partis s'intéressent à la décentralisation et contribuent à mettre en forme la participation.

Un autre problème réside dans le caractère politique ou non de ces formes de participation. Sont-elles une manière d'équilibrer l'intérêt individuel et les demandes collectives, voire de les agréger et d'y répondre ensuite par une offre du système politique ? Des expériences concrètes de comités de quartier dans les années 1960 en France ont mis en avant la participation comme une alternative aux défauts de l'élitisme et de la représentation. Mais l'observation de ces structures participatives montre qu'elles créent aussi d'autres élites. Dans la France des années 1960, il s'agit de nouvelles couches urbaines qui vont en partie renouveler le personnel politique; dans la Russie de 1995, l'avènement d'une nouvelle génération politique issue de la Perestroïka a échoué, et les personnes mobilisées dans les deux comités ont surtout un profil *d'obchchestvennik*, individus engagés dans des activités au service de la collectivité,

---

<sup>634</sup> Historiquement, il s'agit du débat théorique opposant les visions de la démocratie de Tocqueville (*de la démocratie en Amérique*) et Rousseau (*le contrat social*).

cher au système antérieur, parfois d'anciens militants des mouvements informels, déçus du cours politique général de la Russie et frustrés dans leurs attentes personnelles.

Leur engagement dans ces initiatives de base pourrait être une manière de renouer avec le politique autour d'autres enjeux, plus locaux et plus concrets. En réalité, c'est plutôt un refus du politique que semble signifier ce nouvel investissement. Le politique est discrédité à un point tel que tout engagement local est vécu comme son antithèse. « Agir », aider concrètement les gens dans un territoire bien délimité au lieu de « bavarder ». Ceci permet aussi de souligner la position ambiguë de ces comités vis à vis de l'histoire récente : formellement, par leur composition et surtout par les modalités de leur création, ils se distinguent tout à fait des formes d'organisation de quartier que l'on pouvait rencontrer pendant la période soviétique. Mais leur mode de fonctionnement et le type de problèmes qu'ils prennent en charge attestent d'un certain retour aux formes anciennes et d'un éloignement d'autant plus grand avec les formes démocratiques de base qu'avaient essayées de mettre en place les mouvements informels, en tentant d'articuler action politique générale et action spécifique sur des problèmes particuliers.

Dans le cas des deux expériences rencontrées ici, s'agit-il d'une adhésion à une conception participative de la démocratie ? Ou d'une obligation de participation, conséquence de l'absence d'autres acteurs ou d'autres instances sur des terrains et pour des fonctions qui devraient leur incomber ? En d'autres termes, on peut faire l'hypothèse que pour nombre de ces citoyens participants, cette situation devrait être transitoire et que de tels comités pourraient cesser d'exister si les activités et les tâches qu'ils assurent étaient prises en charge par d'autres. Cette hypothèse s'appuie notamment sur d'autres travaux qui confirment une vision négative du politique en Russie dans la première moitié des années 1990 (Berelowitch & Wiewiorka, 1996)<sup>635</sup> : faire de la politique serait en ce sens, même pour ceux qui s'y sont engagés, un mal nécessaire et transitoire et une action volontariste précédant un « retour à la normale », la normalité étant la non participation, comme on l'a déjà vu dans le cas du principe de la représentation politique.

---

<sup>635</sup> Le chapitre 1 analyse les militants de base des groupes démocratiques.

Dans de nombreux autres entretiens, l'on a pu constater une autre tendance aboutissant à un résultat semblable en terme de participation politique : le politique est une profession comme une autre et doit être mené par des professionnels, y compris dans la gestion des affaires locales. L'indifférence ou la désaffection des citoyens serait normale, voire plutôt le signe que les affaires sont bien gérées s'ils n'ont pas besoin d'intervenir. Cette opinion partagée à la fois par de simples habitants d'un quartier ou par des responsables locaux à la recherche de légitimation, rejoint des théories du politique classiques aux États-Unis<sup>636</sup>, qui établissent une correspondance entre la faible activité politique et la bonne gestion d'une ville. En Russie, cette idée peut aller jusqu'au refus de l'élection directe des responsables locaux. La crainte de voir élus des candidats incompetents ou demagogues passe avant le souci de la représentation démocratique et de la légitimité politique.

Ces tendances sont très éloignées de la définition d'enjeux et d'intérêts communs qui dépassent la défense de son quartier, où l'on pourrait penser une articulation entre la résolution de problèmes concrets, la possibilité d'expression dans la société d'autres demandes, et de la capacité des élites politiques et notamment, en l'occurrence, des députés locaux à relier, à agréger ces différentes demandes et à les transmettre dans le système politique. Sur ce plan, le cas de Dolgoproudny est intéressant. La personnalité de Iouri Charykine qui, en dépit de tous les avatars et de toutes les déceptions de la vie politique russe continue de croire à la démocratie locale et met le pouvoir représentatif au sommet, intervient pour tenter de faire le lien entre participation et représentation. Mais, vis à vis de l'administration, il est isolé et impuissant, et vis à vis des habitants, il est plus critiqué pour la non efficacité de son action que soutenu dans une démarche démocratique. Dans leur esprit, les habitants n'ont pas à participer à la construction de cette représentation politique, le pouvoir représentatif doit satisfaire leurs demandes. C'est ce que fait habilement, à Omsk, A Golouchko, qui a besoin d'un soutien initial dans le rapport de force avec les autorités locales, mais à qui convient bien ce mode beaucoup plus paternaliste d'exercice de son mandat. De ce point de vue, les deux expériences montrent que la participation à l'échelle micro-locale ne résout pas le déficit de la représentation politique.

---

<sup>636</sup> A travers notamment les travaux de Robert DAHL et Seymour LIPSET.

Dans d'autres lieux, ce problème est dépassé par le choix délibéré de mettre au premier plan la participation, sans passer par la représentation et sans qu'interviennent des élus locaux : c'est le cas d'un « centre de voisinage » (*sosedski tseŋtr*) dans le quartier *Neopalimovka*<sup>637</sup> à Moscou, dont le leader tient à préciser que « Ce qui est important c'est l'initiateur, le leader, pas un élu auquel on va déléguer ses pouvoirs (...) Nous ne sommes pas un comité de quartier, qui est un échelon du pouvoir représentatif avec élection au niveau du quartier,<sup>638</sup>. On considère qu'à ce niveau, là où les gens se connaissent où il y a des relations personnelles, ce sont d'autres mécanismes qui entrent en jeu. C'est une forme de démocratie directe, participative »<sup>639</sup>.

Il s'agit aussi là d'un problème plus général observé ailleurs en Russie : la difficulté à formuler des « demandes sociales » et à évoquer l'intérêt général du côté des acteurs politiques comme de la société, la difficulté à s'identifier abstraitement à un projet collectif. Les réseaux informels de solidarité et les identifications territoriales, ici le quartier, sont plus forts. Quant aux demandes sociales, elles sont principalement : une demande d'ordre public et de sécurité ; une préoccupation liée au cadre de vie immédiat, -cage d'escalier, cours d'immeuble, parkings, éclairage public, transports en commun<sup>640</sup>. A Omsk, le souci d'efficacité concrète mis en avant est aussi une manière de faire preuve d'un activisme apolitique qui ne peut que rassurer dans la période de rejet du politique que traverse la Russie. En ce sens, l'expérience n'est que faiblement facteur de participation et de représentation politique. Elle tente en revanche avec plus de succès d'activer les liens sociaux à l'échelle du quartier. Le succès des programmes de loisirs, l'assistance relativement nombreuse dans les réunions, la pérennité même du comité alors qu'avec le temps, une existence purement instrumentale pour le député qui l'avait créé ne se justifie plus, sont des éléments qui vont dans ce sens. Les liens ainsi créés entre les habitants peuvent être à la base de réseaux de solidarité qui dépassent les

---

<sup>637</sup> Le quartier *Neopalimovka*, situé entre le vieux quartier de *l'Arbat* et les berges de la *Moskva*, au bord de la ceinture de jardins, est un quartier plutôt favorisé du centre, mais comprenant aussi une population âgée en difficulté. L'initiative est ici parti d'un intellectuel, ancien chercheur de l'institut des États-Unis et du Canada, qui a utilisé ses contacts pour trouver des fonds américains et créer ce comité de voisinage qui tente de faire la synthèse entre des pratiques de sociabilité russe et des méthodes de gestion et d'animation importées des *community centers* anglo-saxons. Voir aussi I. KOKEREV, "Korni Travy", *Rossijskaja Federacija*, n° ?, 1996.

<sup>638</sup> Le terme comité de quartier est ici pris dans son sens classique et lié au système soviétique, d'organisation formalisée juridiquement dans son mode d'élection et dans une relation organique à l'administration locale.

<sup>639</sup> Entretien le 6 juin 1995.

<sup>640</sup> Des préoccupations voisines sont présentes dans les revendications d'habitants d'une banlieue française lorsque les bailleurs ou des acteurs associatifs de terrain tentent de rétablir des liens sociaux.

solidarités familiales ou amicales, qui restent dans la Russie contemporaine une base très forte du lien social. Dans la Russie post-soviétique, le sentiment de ne pouvoir compter que sur ses proches est encore renforcé (Rousselet, 1996<sup>641</sup>) et le caractère très local et très ancré dans un territoire de ces initiatives découle aussi de cette attitude générale.

L'analyse de ces expériences est bien entendu partielle, dans l'espace et dans le temps, et ne permet pas de tirer des conclusions générales ; elle fournit pourtant un éclairage sur la difficulté de saisir la relation au politique et les lieux du politique en Russie post soviétique. État et société, sphère privée et sphère publique cohabitent dans la méfiance réciproque, ce qui favorise les logiques de substitution à l'État que l'on a observées ou l'importance des réseaux dans le fonctionnement du pouvoir, qui sont des éléments déterminants pour la compréhension des phénomènes politiques dans la Russie contemporaine. Les deux expériences observées sont une forme de participation locale, autour d'un consensus ponctuel et sur la base d'appartenances de proximité et d'identités concrètes. Leurs limites ne font sentir que plus clairement trois éléments fondamentaux fortement interdépendants : l'absence de système politique défini comme « *moyen de liaison entre la société civile et l'État* » (Touraine, 1994, p.95) ; l'absence de production de consensus et d'identités collectives (Holmes, 1994) ; l'illusion de la formation d'acteurs locaux à même de (re)construire le politique sur la base d'une action autonome.

Des entretiens et des enquêtes de terrain menés par ailleurs dans des quartiers de Moscou ou de sa banlieue, au milieu des années 1990 et au début des années 2000 témoignent d'une certaine diversité de ces pratiques civiques mais confirment les ambiguïtés évoquées dans le cas d'Omsk et de Dolgoprudny entre une participation à la vie de quartier dans un lieu de socialisation pris en charge par les habitants, et des initiatives qui sont soit plus institutionnelles et contrôlées par les organes de l'auto-administration locale, soit plus orientées vers la préoccupation sécuritaire, le contrôle social et une mission d'auxiliaire de police, soit les deux à la fois.

---

<sup>641</sup> On pourra aussi consulter toutes les enquêtes d'opinion du Vtsiom et depuis 2003 du centre Levada *Vestnik obščestvennogo mneniâ* et <http://www.levada.ru> (voir note 13 de l'introduction et la bibliographie).

Dans la lignée du centre *Neopalimovka*, fondé par I. Kokerev (voir *supra*), des centres de voisinage (*Sosedskii Tsentr*)<sup>642</sup> se sont créés. Alors que Moscou est marqué par la vague d'explosions d'immeubles qui a secoué la capitale à l'automne 1999 et précédé la reprise des opérations militaires en Tchétchénie, renforçant dans la population de la capitale le besoin de protection et de sécurité, des habitants du quartier *Kaloujskaïa* (sud de Moscou) ont repris et opté pour une voie qui les a menés du sécuritaire vers le participatif et le social : le point de départ est en effet un problème de sécurisation des immeubles, mais la revendication de la présence d'un concierge se fait sur le mode d'une loge de concierge accueillante qui soit en même temps un lieu de convivialité en bas de l'immeuble.

Sur cette base initiale, les habitants ont créé un centre qui accueille les familles en difficulté et anime des activités périscolaires. Comme à *Neopalimovka*<sup>643</sup>, et comme dans un comité similaire dans le Nord de Moscou (quartier de *Retchnoï vokzal*) ainsi qu'à Dzerjinski, ces initiatives ont été prises essentiellement par des universitaires soucieux de recréer un lien social autour de pratiques et de références renouvelées par rapport à l'époque soviétique. Dans le quartier *Kaloujskaïa*, l'initiative des habitants, qui disposent de suffisamment d'entregent et de relations pour obtenir gain de cause ou pour faire annuler certains projets qu'ils considèrent dommageables pour le quartier, est très mal perçue par les comités d'immeubles officiels<sup>644</sup>, souvent administrés par des femmes retraitées, qui en appellent au comité de voisinage pour régler les problèmes mais craignent que leur environnement immédiat soit lésé par une décision collective sur le quartier (emplacement d'une sente piétonne, de garages, d'aires de jeux d'enfants...). On retrouve ici le même « syndrome NIMBY » qu'à Dolgoproudny ou Omsk quelques années auparavant<sup>645</sup>.

---

<sup>642</sup> On se permettra de renvoyer pour plus de détails sur tous ces aspects à notre travail sur les initiatives de participation de la population au maintien de l'ordre et à la sécurité (Le Huérou, 2003).

<sup>643</sup> L'initiative était portée par un universitaire spécialiste des États-Unis, anglophone et disposant d'un accès privilégié à des ONG et « experts en société civile » américains ou anglais qui vont financer des formations.

<sup>644</sup> *Domovoï komitet*, un peu équivalent de copropriété, petite structure en charge y compris pendant la période soviétique des questions relatives aux parties communes ou à l'environnement immédiat de l'immeuble.

<sup>645</sup> Des observations personnelles dans des réunions de comités de quartier en France (banlieue sud de Paris, 2003-2005) nous ont fourni un point de comparaison tout à fait salubre : les interventions rejoignaient parfois presque mot pour mot ce que nous avons entendu à Omsk, Dolgoproudny ou Moscou, à propos des nuisances, de l'environnement ou de la nécessité de convivialité, sans parler de questions plus lourdes mais tout aussi proches relatives à une autonomie budgétaire éventuelle et aux relations ambivalentes avec la municipalité.

A Dzerjinski, la responsable du centre *Semia* (la famille), elle aussi passée par les formations du centre *Neopalimovka*, a placé son initiative clairement sur le plan de l'aide sociale et du développement de la collectivité de voisinage. Elle espère, maintenant que des comités de quartier, appelés ici KOS institutionnels sont créés à Dzerjinski, pouvoir mener un travail en commun, voire, à terme, dissoudre son association qui n'aurait plus de raison d'être si les activités étaient reprises par les KOS, mais elle confie en douter, ayant le sentiment que ceux-ci se préoccupent plus de contrôle et de sécurité (cf. *infra*) que de lien social<sup>646</sup>. Cet exemple témoigne encore, comme à Omsk et Dolgoproudny plusieurs années auparavant et comme dans de nombreux autres cas en Russie, de la permanence de l'ambivalence dans laquelle se trouvent des initiatives de la société civile par rapport aux institutions<sup>647</sup>, entre conscience forte de leur nécessité et idée qu'elle sont une substitution ou un palliatif temporaire à l'insuffisance des institutions qui doivent reprendre le relais.

### **III.2. Les initiatives de quartier entre police auxiliaire et centre social**

La question de l'insécurité et du maintien de l'ordre nous est apparue centrale dès nos premières observations de terrain, non seulement en tant que « problème social » ou de revendications des habitants – progression du sentiment d'insécurité, insuffisance de la république policière -, mais également en tant que domaine d'intervention de la population par l'intermédiaire de ces comités ou autres initiatives au niveau des quartiers. Nous avons donc décidé d'y accorder une importance particulière et ce sur une période assez longue et avons pu observer, autour d'une préoccupation similaire, des logiques de mises en œuvre qui accordent chacune une place différente à la participation, à l'élaboration d'une vision commune de ces problèmes et aux relations avec les autorités étatiques en charge de la fonction de sécurité. Il nous a semblé important de tenter de comprendre si et comment l'espace de ces initiatives micro-locales pouvaient véritablement contenir un enjeu social et politique comme celui de la

---

<sup>646</sup> Entretien avec Elena Egorova, présidente du centre, 22 mai 2001.

<sup>647</sup> Voir *supra* les réflexions générales dans le chap. II sur la société civile.

sécurité, et fournir le cadre d'une mise en œuvre de pratiques de sécurité qui associent dans des formes hybrides institutions et population.

### **III.2.1. Un thème particulièrement sensible : l'insécurité**

A Omsk, ce thème est central dans la campagne électorale de 1994 : « On a demandé à la police de s'occuper concrètement de ce qui se passait dans le quartier. Je veux un milicien devant chaque école ; si je suis élu c'est la première chose que je demanderai. On nous demande de voter, on organise des référendums et les choses les plus élémentaires, personne ne les fait ; et quand je m'en occupe, on m'accuse de violer la loi »<sup>648</sup>; « Je veux vous dire que le programme *Sécurité*, ce ne sont pas des bandits mais des gens normaux qui veulent vous aider<sup>649</sup>. Les questions touchant à l'ordre public sont essentielles dans le cas d'Omsk. Les relations avec la police, relevant des autorités régionales, sont aussi l'enjeu principal du conflit qui oppose le député-entrepreneur au gouverneur. Touchant à une fonction hautement symbolique des prérogatives de l'État, les relations sont au début très conflictuelles : lorsque c'est le service privé de sécurité qui part à la recherche d'un enfant fugueur et se fait accuser par la police d'outrepasser ses compétences, ou lorsque le commissariat du quartier renvoie à Andreï Golouchko les téléphones qu'il avait offerts. Devant le refus de la milice locale de collaborer au projet, celui-ci avait organisé une conférence de presse pour dénoncer l'attitude du pouvoir.

Quelques mois plus tard, les relations sont passées de la confrontation à la coopération avec l'ouverture d'un commissariat supplémentaire partiellement financé par le député sous l'égide du comité *Sécurité*. Les élections ont évidemment changé la donne : le fait qu'A. Golouchko soit président d'un des comités de l'Assemblée législative lui donne du poids face aux autorités locales ; lui-même a besoin de stabilité et ne peut maintenir une hostilité permanente ; les autorités locales sont conscientes de la popularité du projet et peuvent difficilement se permettre de le dédaigner.

---

<sup>648</sup> A. Golouchko fait ici référence à une initiative qui lui a valu une bonne partie de sa popularité à l'approche des élections : un enfant avait fugué et la police ne semblait pas très pressée à le rechercher. L'école a prévenu A. Golouchko qui a envoyé son propre service de sécurité à la recherche de l'enfant et l'a retrouvé. Ceci a créé un incident avec le département de la milice et renforcé la méfiance réciproque entre le candidat et les autorités.

<sup>649</sup> Réunion électorale du 28 novembre 1994.



La question de la privatisation des politiques de sécurité est particulièrement sensible en Russie avec la multiplication des sociétés de gardiennage et de sécurité, et la multiplicité des polices à l'intérieur même de l'État. Les initiatives du député et de son programme semblent venir combler un vide, témoigner d'une conduite de substitution aux fonctions traditionnelles de l'État. Dans le cas de la police en Russie, il faut noter le manque de confiance grandissant que les citoyens accordent aux forces de l'ordre, défiance qui fait apparaître comme normal le recours à des services privés<sup>650</sup>. La loi fédérale sur l'auto-administration locale laisse la possibilité d'une alternative à la dichotomie État central/privé, avec les polices municipales (Kononov, 1997). Mais il s'agit en fait de fonctionnaires de police nationale, financés par les budgets locaux, ce qui limite singulièrement leur autonomie et ne lève pas le discrédit dont fait l'objet la police. D'une certaine manière, les revendications de prise en charge locale des problèmes, ici la sécurité publique, viennent parfois plus en réaction à l'incapacité, réelle ou perçue, des organes centraux à faire face à un problème, qu'à une conception de l'auto-administration locale en tant que système de gouvernement.

L'hésitation du comité *Sécurité* d'Omsk à rétablir, sur la pression de certains de ses membres, les *droujiny*<sup>651</sup>, atteste aussi de l'ambiguïté de l'auto organisation. Derrière la volonté de remédier aux carences des autorités dans le domaine de la sécurité urbaine, ne retrouve-t-on pas la dimension de contrôle social sur les comportements, à l'origine de la création des *droujiny* L'idéologie a disparu, mais pas une certaine confusion entre la loi et l'imposition d'une norme sociale. On sait que les attitudes générales de la société russe vis à vis des comportements dits déviants sont encore empreintes d'une forte intolérance<sup>652</sup>. Par ailleurs, les médias et la rumeur publique entretiennent un sentiment d'insécurité souvent très au-delà des chiffres de la criminalité. C'est notamment le cas d'un quartier comme celui où se trouve le comité *Sécurité*, une cité-dortoir aux confins d'une ville d'un million d'habitants, où se fait sentir le manque d'équipements de toutes sortes. La demande de sécurité y est aussi d'autant plus forte que le comité en a fait une de ses priorités et n'hésite pas par exemple à publier dans

---

<sup>650</sup> Ainsi des parents d'élèves se cotisent fréquemment pour payer les services d'un vigile privé à l'entrée d'une école publique.

<sup>651</sup> Brigades d'auxiliaires de police volontaires constituant une contribution de la population au maintien de l'ordre public. Voir plus en détail *infra*.

<sup>652</sup> Les enquêtes du VTSIOM sont à ce sujet éclairantes : en 1996, 22,3 % des personnes interrogées pensent qu'il faut "se débarrasser" et 23,2 % "isoler" les homosexuels. Les chiffres sont respectivement de 18,3% et 23,2% pour les prostituées, de 26,2 % et 22,7 % pour les malades du SIDA.

une feuille d'information périodique<sup>653</sup> destinée aux habitants du quartier le nombre de crimes commis sur le territoire du quartier, en reprenant les statistiques du commissariat mais sans indiquer la période de référence. Dans la mesure où ces chiffres sont publiés de manière brute, sans commentaire, et sans qu'il ne s'organise de débat sur cette question, le fait de savoir qu'il y a eu un meurtre dans le quartier en trois mois peut être interprété comme une nouvelle plutôt rassurante, ou au contraire alimenter le sentiment d'insécurité.

A Dolgoproudny également, la question revient périodiquement, mais sur ce thème encore, sur le mode de la doléance et de l'impuissance. Les plaintes répétées contre la discothèque considérée comme une « zone criminogène » par de nombreux habitants, faute d'une volonté politique de traiter le problème, n'aboutissent ni du côté de l'administration qui ne veut pas fermer mais ne prend pas non plus en charge les demandes de sécurité de la population, ni du côté du comité qui se contente d'enregistrer les arguments en faveur de la répression ou ceux, moins sécuritaires, du député Iankov : « Il faut bien que les jeunes aient un endroit. Moi je n'y vais pas, cela ne me plaît pas mais je ne suis pas pour l'interdire »<sup>654</sup>. La présence lors d'une réunion en mai 1995 de deux policiers est l'occasion d'exprimer les doléances et le sentiment d'abandon : l'éventail des doléances va des voitures mal stationnées à l'obligation de présence non respectée des policiers dans le quartier pour y rencontrer les habitants, en passant par la dénonciation de « familles à problèmes » dans tel immeuble, notamment des « Caucasiens »<sup>655</sup> qui auraient commis des crimes. Les leaders du comité interviennent mollement pour arrêter des propos proches de la délation de certains, ne proposent pas de hiérarchisation des problèmes ni de solutions concrètes ou de demandes précises vis à vis de la police, ni de prise en charge autonome des problèmes.

La centralité de cette question dans le cas d'Omsk, son caractère secondaire à Dolgoproudny attestent la différence entre les deux comités : l'un passe plus de six mois

---

<sup>653</sup> *Informacionnyj búleten'*, comité Sécurité, Omsk, mai 1995.

<sup>654</sup> Réunion du 15 mars 1995.

<sup>655</sup> Nous sommes là en 1995. Après la reprise de la guerre en Tchétchénie en 1999 et la formation d'une image extrêmement négative des Tchétchènes dans l'opinion publique, la surveillance et le soupçon envers les « personnes de nationalité caucasienne » (*Lica kavkazskoj nacional'nosti*, appellation officielle) sont devenus la norme, qu'il s'agisse du comportement de la police ou des formes de contrôle infra-institutionnelles comme les comités de quartiers ou d'immeubles. Dans ce domaine, la discrimination *a priori* peut parfois prendre la forme d'instructions écrites recommandant de surveiller particulièrement cette catégorie de la population.

sur une mobilisation classique autour d'une nuisance de voisinage, les garages ; l'autre n'hésite pas à intervenir directement sur une fonction étatique, la sécurité. Et même si la confrontation du début se transforme en coopération, cette initiative est le signe d'une beaucoup plus forte capacité d'action. La personnalité de l'initiateur est essentielle, mais il est difficile de démêler ce qui, dans l'influence qu'il exerce, relève de sa position d'entrepreneur privé influent et de sa nouvelle position de député régional.

### **III.2.2. Animation, prévention, et contrôle social à Omsk à Dzerjinski**

L'idée générale de ces initiatives doit s'envisager à partir de la mise en place progressive des KTOS (cf. *supra*), dont les missions incluent une participation au maintien de l'ordre qui va d'activités générales de prévention à un contrôle plus étroit des activités et comportements des habitants d'un quartier, dans une relation toujours assez proche avec les structures locales de la police de sécurité publique, parfois avec des personnalités politiques régionales. Elle prolonge aussi en la transformant la première initiative de ce type, prise fin 1994 avant la mise en place de la loi sur l'auto-administration locale par l'entrepreneur candidat à l'assemblée législative régionale A. Golouchko (cf. *supra*). Son initiative, en cherchant à répondre à toutes les formes d'insécurité vécue par la population, reposait sur la mise en forme d'un certain nombre de problèmes économiques, sociaux ou sociétaux, à travers le prisme d'une notion clé, la sécurité, son absence étant considérée à la fois comme le trait caractéristique et la conséquence de la situation socio-économique de la Russie. Ce constat, fait par d'autres spécialistes pour la Russie (Rousselet, 2000) et amplifié par la rapidité des transformations, rejoindrait celui, plus général, d'A. Crawford à propos de « l'insécurité existentielle » que véhicule la modernité (Crawford, 2001).

L'importance de la sécurité de proximité avait été prise en compte, dans une perspective plus directement policière, par un candidat aux élections régionales de 1998. Le colonel Stepanov, responsable d'un régiment des forces du ministère de l'Intérieur à Omsk, candidat pour défendre les droits des vétérans d'Afghanistan et de Tchétchénie et pour contribuer au niveau régional à l'élaboration d'une « doctrine globale de sécurité », avait mis en place dans la circonscription qu'il briguait un programme d'îlotage en utilisant les forces de son régiment, formé de forces militaires de l'Intérieur, intégrées à

la police de sécurité publique.<sup>656</sup> « On a mis en place un système d'îlotage dans un quartier. On ne se contente pas de faire des rondes, on raccompagne les gens directement le soir tard de l'arrêt de bus jusqu'à leur porte, les gens âgés, les femmes, même les ivrognes qui risquent de se faire voler facilement. Les petits délits ont beaucoup diminué, les gens nous font confiance. C'est important que ce soit nous, des militaires, et pas de simples policiers. Comment voudriez-vous que toute une brigade soit opérationnelle en vingt minutes ? On a aussi organisé des cours de boxe et de lutte dans les écoles du quartier pour occuper les jeunes et faire baisser la criminalité »<sup>657</sup>.

On retrouvait les mêmes préoccupations auprès du responsable du KTOS d'un autre quartier : « sur le problème de l'ordre public, il y a actuellement un problème de délimitation des responsabilités à cause du redécoupage administratif, mais on voudrait créer une permanence de sécurité<sup>658</sup> *opornyj punkt* dans cet immeuble, et travailler en collaboration avec les vétérans d'Afghanistan, (*Afghantsy*) pour un travail de prévention et de surveillance »<sup>659</sup>. En 2000, dans le même quartier, l'importance des questions de contrôle social et d'ordre public est confirmée : « on a tout le monde sous notre houlette : les vétérans, les jeunes difficiles, pour lesquels on organise des fêtes et des activités sportives... On surveille aussi ceux qui sont sous contrôle administratif<sup>660</sup>, et on a la possibilité d'établir des amendes pour infractions administratives : poubelles, voitures mal garées, ivresse sur la voie publique, bruit...<sup>661</sup>.

### **III.2.2.1. Les 'conseils de sécurité' à Omsk**

A Omsk, l'activité des KTOS dans tous les arrondissements de la ville a été complétée en 1999-2000 par la mise en place de conseils de quartier, dont le nom varie à la fois selon les périodes et selon les interlocuteurs : *soviet obchtchestvennosti* ou *soviet profilaktiki*<sup>662</sup>: organisé dans chaque quartier auprès du bureau des îlotiers, il règle des litiges de voisinage, des conflits de niveau inférieur à l'infraction administrative, et sert

---

<sup>656</sup> MOB ou *miliciâ obšestvennoj bezopasnosti*.

<sup>657</sup> Entretien avec le colonel A. P. Stepanov, le 11 mars 1998.

<sup>658</sup> L'*opornyj punkt*, avec un local dédié, existait dans chaque groupe d'immeubles dans les villes soviétiques.

<sup>659</sup> Entretien avec les responsables du KTOS du quartier vodnikov, 10 mars 1998.

<sup>660</sup> *Na učët*.

<sup>661</sup> Entretien avec le responsable du KTOS du quartier *Vodnikov* Omsk, 22 mai 2000.

<sup>662</sup> On choisit ici de traduire ce terme par *conseil de sécurité de quartier*, la traduction plus littérale de « conseil de prévention » nous semblant trop connoté en français pour exprimer une institution spécifique.

d'assistance et de relais aux forces de l'ordre, plus particulièrement aux îlotiers dont on peut dire qu'il est aujourd'hui le plus fidèle auxiliaire dans leurs missions de proximité.

Le portrait des responsables de deux quartiers voisins et de l'activité de leur conseil donne un aperçu du rôle et des fonctions de ces structures, et notamment de la manière dont le caractère plus ou moins « préventif » ou « répressif » dépend dans une certaine mesure de la personnalité des animateurs.

Dans le quartier *tseŋtralnyi-1*, c'est un officier de police en retraite, ancien instructeur d'établissement pénitentiaire, qui est responsable du *soviet profilaktiki*. Il revient sur les aléas administratifs du rattachement de ces conseils : « au départ, c'était un *soviet profilaktiki* rattaché à la police, puis il a pris le nom de *soviet obchtchestvennosti* pour redevenir aujourd'hui *soviet profilaktiki*, rattaché à l'administration de l'arrondissement, via le *KTOS*. On peut même dire qu'on en est une branche »<sup>663</sup>. Comme beaucoup de retraités, V. Dorokhov a une activité salariée et fait ses permanences ensuite, tous les jours de 17h à 20h : « Il faudrait que ce travail soit à temps plein et rémunéré, comme les présidents de *KTOS*. Il faut être convaincu pour faire ce travail, la rémunération est une misère, juste de quoi couvrir les menues dépenses, le papier, les stylos... »

Au quotidien, le conseil de sécurité de quartier travaille en étroite relation avec les îlotiers, pour surveiller les immeubles, prévenir ou réparer les incivilités : « On fait de la prévention, de la surveillance, l'îlotier ne peut pas être partout. Ce sont beaucoup de problèmes de petite délinquance qui affectent la vie quotidienne, comme par exemple, les ampoules arrachées dans les escaliers : cela relève du service de gestion des logements, mais c'est nous qui nous en occupons... ». C'est aussi aux membres de ces conseils que revient la tâche, dont se retrouvent débarrassés les îlotiers, de contrôle des magasins et de rédaction de rapports (hygiène, tarifs, qualité) pour le *KTOS*.

Le responsable de ce conseil se distingue par une perception assez répressive de son travail, en tout cas proche de l'activité policière de contrôle : « Je ne suis pas d'accord avec la façon dont ont été choisis les présidents de ces conseils. Il faut trouver un gars intelligent, pas une grand-mère ou une institutrice à la retraite... Pour le maintien de l'ordre, il faut des hommes »<sup>664</sup>. Une grand-mère à la permanence, c'est dangereux,

---

<sup>663</sup> Entretien avec Vladimir Vassilievitch Dorokhov, 20 novembre 2001.

<sup>664</sup> « *Miliciâ trebuet moužikov* »

n'importe qui peut venir... Je veux bien que ce soit une femme, mais il faut qu'elle ait au moins des connaissances juridiques, qu'elle ait travaillé dans l'appareil judiciaire, il ne s'agit pas juste de faire la leçon aux gens... le président de ce conseil doit avoir servi dans les services de renseignements généraux ou la police, il faut avoir l'habitude du travail opérationnel, être en forme physiquement. (...) Ceci dit, une de mes adjointes est une ancienne institutrice, c'est vrai que c'est bien pour travailler avec les enfants... ». La prévention est cependant présente, surtout sur les problèmes d'alcoolisme et de toxicomanie :

« C'est une erreur d'avoir supprimé les centres de désintoxication en 1996<sup>665</sup>. Si on n'était pas sûr que les gens soient soignés, au moins, on pouvait débarrasser le reste de la famille d'un tyran ou d'un être dangereux. (...). On travaille avec deux médecins narcologues du quartier et avec un psychologue spécialisé sur les questions de drogue, en organisant des rencontres et des réunions. On fait des interventions dans les écoles, je donne des cours de jurisprudence, par exemple sur la responsabilité pénale à partir de 14 ans : c'est important que les gens, surtout les jeunes, connaissent la loi. »

S'il pense qu'il est artificiel de vouloir restaurer les *droujiny* aujourd'hui, on sent poindre chez V. Dorokhov une forte nostalgie pour l'ordre et le respect de l'autorité de cette période: « Avant, les gens étaient bien sûr prêts à patrouiller deux fois par mois pour des jours de congé, 3 jours c'était énorme pour un ouvrier par exemple. En plus, les *droujiny* étaient respectées, il y avait un commandant, qui avait de l'autorité, tout un appareil. Il y avait les brigades opérationnelles avec des gars costauds qui étaient maîtres dans leur quartier». Il tente, avec la fonction qu'il occupe aujourd'hui, de restaurer un peu de cette atmosphère en organisant une surveillance étroite du quartier : « Dans mon quartier, j'ai fait une liste et une carte de tous les lieux à risque, là où il y a vente de drogue, prostitution, notamment à proximité des magasins ouverts la nuit, qui concentrent les problèmes. C'est un travail de collecte et de mise en forme de l'information qui arrive par les responsables d'immeuble. Ils me racontent tout ce qui se passe dans chaque immeuble. C'est ça le travail opérationnel, ensuite, je fais des schémas, des listes, je donne tout à la police et je redonne des tâches aux membres du soviet et aux responsables d'immeubles ». Le profil et l'histoire de ce responsable local

---

<sup>665</sup> Il évoque ici la disparition des LPT (*Lečebnye Prinuditel'nye Centry*), centres de désintoxication où la police envoyait souvent en traitement forcé les alcooliques. Avant 1996, date à laquelle ils ont été supprimés.

expliquent largement qu'il attribue au conseil ainsi qu'à lui-même un rôle déterminant, même s'il reconnaît lui-même que les décisions n'ont aucun caractère contraignant :

« Il faut bien voir que le *soviet profilaktiki* peut décider du sort d'une personne. Si l'îlotier n'arrive plus à s'en sortir avec quelqu'un qui mène un mode de vie antisocial, il nous l'amène et au sein du soviet, on prend une décision le concernant qui a un caractère de recommandation<sup>666</sup>, et tous ces gens sont sous notre contrôle permanent ».

A quelques kilomètres de là, dans le quartier *Tsentrálnyï-2*, L. M. Kalnitskaïa<sup>667</sup> semble justement représenter le type de personne discréditée par V. Dorokhov. Institutrice à la retraite, elle a travaillé 35 ans dans une école d'un faubourg de la ville qu'elle décrit comme très criminogène. Éluë présidente de ce conseil après avoir été responsable d'un comité d'immeuble pendant plusieurs années, elle se sent parfaitement à l'aise dans ses fonctions actuelles et considère ce travail dont elle ne pourrait se passer (« je vais au bureau de permanence comme on va au bureau ») comme proche de son ancien métier de pédagogue.

Sa principale activité est la réception et le traitement des plaintes : L. M. Kalnitskaïa fait une permanence journalière dans le bureau des îlotiers de 18h30 à 21h et reçoit des appels : « il n'y a pratiquement pas d'appels anonymes. C'est un grand avantage d'être dans le bureau des îlotiers, mais que ce soit nous qui répondions. Beaucoup de gens ne communiqueraient pas leurs noms s'ils avaient affaire directement aux policiers. » Pour sécuriser encore l'anonymat, ce ne sont pas ceux qui ont appelé le conseil, qui font ensuite office de tiers-témoins officiels<sup>668</sup> avec la police, mais la présidente du conseil elle-même ou un autre membre du bureau. En dehors de ces permanences journalières, le conseil se réunit régulièrement<sup>669</sup> pour examiner les très nombreuses plaintes reçues. S'il n'a pas le pouvoir d'infliger des amendes ou de prendre une sanction administrative, ce qui reste du domaine de la décision policière, le conseil tente, lors des séances où il convoque les parties, de parvenir à un règlement à l'amiable des litiges et conflits de voisinage, considérant y parvenir avec succès dans la plupart des cas, y compris en cas de plainte... à l'encontre de la police : « il n'y a pas longtemps, le conseil a examiné en séance une plainte d'une vieille dame qu'un îlotier ivre avait

---

<sup>666</sup> Elle n'a donc pas de caractère obligatoire.

<sup>667</sup> Entretiens avec L. M. Kalnitskaïa, présidente du conseil de l'arrondissement *Tsentrálnyï-2*, 01 novembre et 20 novembre 2001.

<sup>668</sup> *ponâtoj*

<sup>669</sup> Au minimum une fois par mois, parfois plusieurs fois, en fonction de l'urgence des demandes.

injurée. Celui-ci s'est longuement excusé, et la dame a déclaré que l'incident était clos. Ceci est consigné dans le rapport écrit de la séance ». La procédure n'est pas sans rappeler le fonctionnement des « tribunaux des camarades » (voir *supra*) de la période soviétique. Le jour de notre visite, un homme est présent dans le local pour le suivi de sa plainte contre une vieille dame : « elle pose des problèmes dans tout l'immeuble ; ça ne peut plus durer ». Le traitement des incivilités peut aussi se transformer en gestion des problèmes d'habitat qui renforcent le sentiment d'insécurité -« Sinon, les gens s'adressent souvent à nous pour des problèmes liés au logement, aux équipements collectifs »-, mais, au-delà, traite aussi de questions plus privées : ainsi, la plainte d'une femme dont le mari boit va être examinée par le conseil. En matière de sécurité alimentaire et de contrôle des prix, le conseil procède à des achats aléatoires dans les commerces du quartier, en tant que simple citoyen et en tant que tiers-témoin pour la police en cas de nécessité.

L'interpellation de personnes portant atteinte à l'ordre public rentre également dans les missions du conseil de sécurité : jeunes toxicomanes, personnes pratiquant la distillation illicite, appel des services de police en cas d'ivresse sur la voie publique<sup>670</sup>. « On convoque les alcooliques, avec un médecin spécialiste, on essaie de les convaincre de se soigner. C'est plus difficile avec les toxicomanes, il n'y a pas ce même respect vis-à-vis des aînés ». Un exemple concernant la distillation clandestine montre que le conseil apparaît comme un intermédiaire efficace, qui permet la dénonciation tout en préservant l'anonymat des dénonciateurs, un anonymat que la police ne préserverait pas aussi bien. « Hier, ils ont trouvé dans un appartement quatre bidons de *samogon*<sup>671</sup> : la responsable d'immeuble nous a téléphoné, on a prévenu la police qui y est allée ; mais nous ne la dénoncerons jamais, c'est pourquoi elle nous communique toutes les informations »<sup>672</sup>. Le Conseil de sécurité distribue également aux habitants du quartier des cartes de visite avec les coordonnées du commissariat de garde, des recommandations sur la conduite à tenir en cas d'incident ainsi que des conseils sur les différents équipements possibles.

---

<sup>670</sup> La police conduit dans ce cas la personne dans une cellule de dégrisement..

<sup>671</sup> Alcool de fabrication maison.

<sup>672</sup> Dans un tout autre contexte historique et appliqué à d'autres types d'infractions ou de comportements jugés illicites, l'anonymat des dénonciateurs était une des clés de voûte des pratiques de dénonciations ou « signalements », en vigueur pendant la période soviétique, qui ont connu leur apogée pendant la période stalinienne (Nérard, 2001, 267).



La coopération avec les îlotiers de la police de sécurité publique se traduit par des réunions mensuelles avec les responsables d'immeubles, des « raids » de vérification des îlotiers en compagnie des responsables d'immeubles et d'escaliers. La vérification du bouclage des greniers et des caves est quotidienne : initialement décidée après les attentats de l'automne 1999 à titre de prévention contre d'autres explosions<sup>673</sup>, elle vise aujourd'hui à éviter l'installation des SDF et des toxicomanes. Les patrouilles de contrôle sont effectuées par les responsables d'immeubles, membres du comité, qui appellent le bureau des îlotiers en cas d'incident ou d'élément « anormal ». La fonction de surveillance et de contrôle apparaît encore plus clairement lorsque sont énumérées les caractéristiques des « appartements suspects », objet d'une inscription obligatoire dans les registres des comités d'immeubles et du conseil, et qui font par exemple explicitement mention des « personnes de nationalité caucasienne »<sup>674</sup> parmi les dangers de voisinage potentiels.

Seule mention d'une fonction qui ne se limite pas au contrôle ou au rôle d'auxiliaire du travail répressif, l'action menée auprès des adolescents : « On travaille avec les adolescents difficiles qui sont repérés à l'école par les éducateurs ou les travailleurs sociaux. Ce sont par exemple des ados qui fument, qui se battent, des groupes à risque. »<sup>675</sup>. Un policier de secteur en charge des mineurs, une femme psychologue de formation « qui sait comment leur parler », participent aussi à ce travail. La prévention est comprise comme la protection contre des agissements criminels ou vis-à-vis des personnes « à risque », et non pas comme une action en amont sur les causes sociales, économiques ou autres de ces comportements : il est ainsi recommandé par écrit de ne pas chercher à entrer en contact avec les SDF ni avec les toxicomanes, mais d'appeler immédiatement la police ; de manière générale en matière de prévention, L.M. Kalnitskaïa renvoie finalement sur la commission des mineurs de l'administration.

Si les profils des deux responsables semblent différer par bien des points, voire s'opposer, il n'en reste pas moins que leurs représentations de la sécurité et de la

---

<sup>673</sup> Une campagne de vigilance *virkh antiterror* (*tempête antiterroriste*) a été mise en place sur tout le territoire.

<sup>674</sup> Il s'agit des appartements, où vivent ou se réunissent des toxicomanes ; où vivent des personnes de *nationalité caucasienne* ; laissés vides pendant longtemps ; de familles précaires ; à louer ; où on distille du *samogon*.

<sup>675</sup> L. M. Kalnitskaïa montre un papier écrit par un enfant, devant ses parents, par lequel il s'engage à ne plus casser les serrures de l'école.

prévention ne sont pas très différentes. Si L. M. Kalnitskaïa affirme : « l'ordre public, c'est d'abord la prévention », elle en a une conception ramenée à une meilleure communication sur le travail de la police, à des conseils de prudence et à une présence accrue sur le terrain, à visée dissuasive.

L. Kalnitskaïa considère que le travail du conseil ne doit pas être distingué de celui de la police de proximité : « le conseil remplit la fonction de maillon intermédiaire entre les forces de l'ordre et la population ». Elle ne voit pas d'autre participation possible de la part de la population : « Personne n'ira plus patrouiller comme *droujiny* aujourd'hui, avec une telle situation criminelle. En plus, les gens recevaient en échange des congés supplémentaires, tout cela n'existe plus ». Le travail des îlotiers, en coopération avec le réseau d'informateurs que forment les membres du conseil, est crucial dans la politique de sécurité à l'échelle du quartier : « les patrouilles de police<sup>676</sup> sont importantes aussi, mais comme il manque de personnel, les postes de patrouille<sup>677</sup> sont régulièrement supprimés ». Mais chacun doit garder son identité, et notamment la police doit être identifiée comme telle : « L'îlotier doit être en uniforme. Ici l'un des îlotiers est kazakh. S'il n'est pas en uniforme, qui va lui ouvrir, une personne 'de nationalité non russe' ? » La présence du conseil dans les locaux des îlotiers garantit la coopération de fait avec la police. Comme le remarque le responsable des îlotiers pour le quartier<sup>678</sup> : « Le problème c'est qu'on n'est pas compétent pour tout et que les gens ont tendance à s'adresser à nous sur tous les sujets...Les *droujiny* avant, c'était bien, mais c'était surtout un renfort physique. Maintenant avec le soviet, c'est une aide globale, psychologique, matérielle... ». L'aide attendue est au niveau très concret des problèmes de voisinage<sup>679</sup>, du règlement des litiges mineurs mais omniprésents pour nos interlocuteurs : « Prenez l'exemple des alcooliques. Depuis 1996, il est impossible d'envoyer les gens se faire soigner de force, en même temps, le voisinage se plaint et nous, on ne peut rien faire légalement. La présidente du soviet connaissait la personne, l'a convaincu de se soigner, il est à présent guéri, a retrouvé du travail. Il y a plein de gens un peu bizarres, qui constituent des troubles potentiels à l'ordre public, qu'on ne

---

<sup>676</sup> PPS *Patrul'no Postovaâ Služba*. Service des patrouilles de la police de sécurité publique.

<sup>677</sup> Référence est faite ici aux "stakany" (du mot "verre"), guérites installées dans différents points de la ville en plus des commissariats pour tenter de renforcer le caractère de proximité des PPS. (voir *supra*)

<sup>678</sup> Entretien avec S. V. Davydov, Omsk, 20 novembre 2001.

<sup>679</sup> Parfois, la police demande elle-même l'aide du conseil comme dans le cas de cette lettre écrite par un officier de police qui demande au soviet de faire quelque chose au sujet d'un homme qui frappe sa femme : « *la police est impuissante face à ce genre de problème.* »

peut plus faire interner ». Autre tâche pour laquelle le conseil supplée efficacement aux îlotiers : les « certificats de moralité », de plus en plus (re)demandés pour les embauches, que la responsable rédige et fait ensuite signer par l'îlotier.

Le responsable local de l'Institut de recherche de la Procuration souligne que ces conseils de prévention ont puisé au départ dans le réservoir que constituaient les « collaborateurs extérieurs de la police » (*vnechtatnye sotroudniki militsii*), un statut qui a officiellement disparu, mais qui continue à rassembler des gens<sup>680</sup>. De ce point de vue, la constitution des conseils est une étape importante dans l'institutionnalisation de cette coopération de la population avec la police et dans son ancrage territorial. V. Gontcharov considère à ce titre que les conseils sont une réussite, qu'ils apportent une aide très importante au travail des îlotiers. « Même s'il ne s'agit que de grands-mères qui restent au téléphone dans le bureau de permanence, c'est déjà beaucoup. L'îlotier n'est pas là, quelqu'un va répondre au téléphone, la plainte sera enregistrée... Et au moins, la victime aura été écoutée »<sup>681</sup>. En dehors de cette fonction d'écoute, d'autant plus efficace que les gens semblent avoir moins de réticence à parler à ces bénévoles qu'aux policiers eux-mêmes, à leur ouvrir leur porte aussi parfois, V. Gontcharov reconnaît que les « grands-mères » sont le meilleur réseau d'informateurs qui soit pour les policiers, et que par exemple, « l'îlotier peut sans bouger de son bureau savoir qui fait de la distillation clandestine »<sup>682</sup>. Il pense que ces auxiliaires devraient être encore plus nombreux pour venir en renfort des îlotiers, qui ont peu de moyens et sur qui repose la charge la plus lourde. La présidente du conseil du quartier central n°2 rapporte avec une certaine fierté que les îlotiers du quartier l'appellent « *Mama Liouba* » et affirment ne pas pouvoir se passer d'elle pour travailler de façon efficace.

Un responsable local de la police de sécurité publique confirme cet intérêt croissant de la population pour aider la police et regrette que la procédure soit si longue pour les

---

<sup>680</sup> Entretien avec V. B. Gontcharov, responsable du VNII pour la région d'Omsk, 1<sup>er</sup> novembre 2001. Il y aurait selon lui de plus en plus de candidats. Les deux groupes d'âges sont les 25-30 ans et les plus de 50 ans ; V. Gontcharov considère qu'il s'agit souvent de personnes peu socialisées et frustrées dans le cas des plus jeunes (« *ce sont des gens qui ont déjà 30 ans, n'ont pas fait d'étude, n'ont pas de famille, pas d'amis, mais aussi avec un sens aigu de la justice* ») ou de retraités actifs « *qui ne veulent pas se laisser aller* » dans le cas des plus de 50 ans.

<sup>681</sup> Il est frappant de constater que V. B. Gontcharov ne recourt pas pour étayer son discours sur l'écoute des victimes, à un programme ou à des directives locales ou nationales, mais au feuilleton télévisé "les flics (*Menty*)", où un épisode récent met en lumière cet aspect des choses. Il avait déjà recours à cette référence "feuilletonesque" pour évoquer la proportion de crimes commis dans les cages d'escalier.

<sup>682</sup> Entretien avec V. Gontcharov.

attributions de statut de « collaborateur extérieur de la police ». Il considère, à l'instar des membres du conseil de sécurité, que le travail accompli par ces conseils ou par l'ensemble des initiatives sociétales est très important et efficace, en matière de « prévention » et de règlement des litiges de voisinage et de vie quotidienne - « l'influence morale des voisins est plus efficace qu'une discussion avec un policier »-, tout en mettant en garde contre la tentation d'une justice parallèle : « il ne faut en aucun cas accepter des tribunaux 'sauvages' »<sup>683</sup>.

L'apport de ces conseils à la sécurité locale peut ainsi être considéré comme une tentative d'agir sur les petites incivilités et les problèmes de voisinage, qui sont autant de zones grises de l'activité policière sur lesquelles elle n'a pas ou plus de prise. Au centre se trouve la question, classique, de l'alcoolisme et celle, plus nouvelle, de la toxicomanie, la première relevant plus souvent du domaine privé et la seconde marquée par une visibilité plus forte dans l'espace public du quartier ; ces conseils sont aussi un intermédiaire indispensable entre la population et les îlotiers, en terme de remontée de l'information, grâce à la connaissance du terrain et à la confiance de la population du quartier.

L'analyse de ces pratiques ne peut pas laisser de côté la question de l'objet de ces politiques, d'autant plus que l'activité quotidienne de ces conseils passe beaucoup par la surveillance et le signalement de comportements jugés illicites ou 'antisociaux'. Des comportements de la sphère privée sont rendus publics par cette surveillance, et des incivilités bénignes dans l'espace public sont constituées comme telles. Ces comités représentent l'exemple d'un champ particulièrement large de la suspicion et de la perception des incivilités et de l'insécurité, la demande de sécurité personnelle et d'ordre public aboutissant à une fusion dans les modalités du contrôle des sphères privée et publique<sup>684</sup>.

Cette interrogation rejoint celle posée à propos des pratiques allemandes de coopération entre la population et la police (Groll, Reinke, 2000), et sur le risque de « policiarisation du social » que contiennent ces initiatives plus répressives que préventives. En

---

<sup>683</sup> Entretien avec V. A. Alles, 28 janvier 2002.

<sup>684</sup> Sur la manière dont ceci peut renvoyer aux perceptions des sphères privée et publique pendant la période soviétique, voir Shlapentokh, 1989.

Allemagne, le débat autour de la notion de « détournement de regard »<sup>685</sup> se place sur le plan des valeurs culturelles de la société, sur sa capacité à juger ou non déviants des comportements, les tolérer ou à les réprimer.

Enfin, les conseils de sécurité de quartier sont-ils une simple force de travail auxiliaire destinée à remédier aux problèmes d'effectifs de la police ? Si cet aspect des choses joue un rôle non négligeable, à l'instar des *droujiny*, ce n'est pas non plus le seul aspect à retenir pour rendre compte de la fonction de ces conseils. Le fait qu'il ne s'agisse pas de policiers, ni même contrairement aux *droujiny*, de quasi-policiers avec brassard, organisation en brigade etc., leur donne un caractère plus communautaire, plus proche de la population, puisque ses membres sont tous des personnes connues et actives dans le quartier, de par leur fonction dans les coopératives ou les comités d'immeubles.

### ***III.2.2.2. En contrepoint : l'exemple de Dzerjinski***

Dans la ville de Dzerjinski (proche banlieue de Moscou), nous avons pu observer la mise en place d'une double initiative en matière de sécurité, toutes deux émanant des autorités locales, avec deux logiques différentes.

La municipalité a créé une structure de sécurité propre, sous la forme d'une entreprise municipale dont les membres, dix-sept en tout pour le moment, portent le nom de *droujinniki* municipaux (*munitsipalnye droujinniki*). Cette entreprise appartient à l'administration locale mais n'est pas un service public de la mairie. Ce n'est pas non plus une entreprise de sécurité privée, puisqu'elle n'a pas de licence et que ses agents, qui portent un uniforme distinct de celui de la police publique, ne possèdent que des matraques et des pistolets à gaz. Comme l'explique l'adjoint au maire en charge des problèmes de sécurité, cette initiative est conçue comme un service à la population : « On peut leur téléphoner de 9h à 17h et ils peuvent venir le soir dans un immeuble où il y a des problèmes. Ils patrouillent systématiquement de 17h à 1h du matin, le moment le plus sensible (...). Ils sont '100% municipaux', connaissent la ville et ses problèmes, alors que les îlotiers peuvent ne pas habiter sur place... »<sup>686</sup>. Cette entreprise pourrait à terme constituer une ressource plus directe pour la mairie en remplaçant à moindre coût

---

<sup>685</sup> Les 'gardiens de sécurité' sont là pour combattre le comportement perçu comme a-civique qui consiste à ne pas signaler des comportements répréhensibles alors que d'autres considèrent ces comportements comme le signe d'une culture urbaine et tolérante (Groll, Reinke, 2000, 73).

<sup>686</sup> Entretien avec A. A. Kionig, Dzerjinski, 21 novembre 2001.

d'autres acteurs locaux de la sécurité auxquels la mairie doit avoir recours (sociétés privées pratiquant les tarifs moscovites, ou bien encore l'OuVVO, service payant aux particuliers et aux entreprises de la police<sup>687</sup>), posant alors la question du devenir de la fonction d'îlotage et de proximité aujourd'hui assurée par ces agents municipaux.

Autre volet de sa politique, la municipalité de Dzerjinski a mis en place elle aussi depuis deux ans des comités de quartiers appelés KOS<sup>688</sup> (privés du « T » de territorial retenu pour Omsk) dont l'objectif était de faire participer l'ensemble de la population pour l'amélioration des conditions de vie. L'évolution de ce projet est intéressante du point de vue de la place qu'y occupent les questions de sécurité. En 2000, le responsable d'une de ces structures<sup>689</sup> avait pour ambition d'organiser au sein des KOS des *droujiny* avec participation obligatoire par roulement de l'ensemble des habitants, en misant sur un effet d'entraînement progressif.

Dix-huit mois plus tard, cette idée a été abandonnée et le projet a pris la direction d'un projet de développement communautaire plus global, fortement impulsé par l'énergie d'une jeune députée locale qui a obtenu un financement britannique<sup>690</sup>. Six des huit comités sont aujourd'hui mis en place, et fonctionnent comme des centres sociaux, avec activités de loisirs, clubs divers, espaces de rencontres, essentiellement tournés vers les jeunes et les personnes âgées, dans une optique de restauration du lien social et de prévention : « c'est cela l'essentiel de notre travail, la prévention, ressouder les liens entre les gens, donner la possibilité de faire des activités. Par exemple, avec un gymnase ouvert en permanence pour les jeunes dans un des quartiers ».

La question de l'insécurité reste cependant très présente, que ce soit dans le constat des problèmes ou dans les solutions recherchées : « les jeunes se comportent mal, abîment tout, quand on fait des travaux, c'est encore, pire, c'est encore plus vite dégradé »<sup>691</sup>. Dans chaque quartier, l'îlotier passe plusieurs heures par jour avec les membres du KOS, qui sont en général des responsables d'immeubles ou de groupes d'immeubles, et l'idée est de les faire travailler aussi en liaison étroite avec les *droujinniki* municipaux. Cette coopération entre administration locale, îlotiers et comité de quartier est

---

<sup>687</sup> *Upravlenie vnevedomstvennoj ohrany.*

<sup>688</sup> *Komitet obšestvennogo samoupravleniâ.*

<sup>689</sup> Entretien avec Vladimir Trounilin, 22 mai 2000.

<sup>690</sup> Ce financement a été versé par la fondation « Know-How ».

<sup>691</sup> Entretien avec Vladimir Trounilin, 22 mai 2000.

formalisée dans un arrêté municipal. Cela suppose de la part de la municipalité un effort en direction des îlotiers pour les loger sur place, mais aussi l'imposition d'une présence régulière dans les immeubles, et des réunions tous les trois mois au cours desquelles ils rendent compte de leur activité auprès des responsables d'immeubles. « On essaie de faire en sorte que les îlotiers soient responsables de ce qu'ils font vis-à-vis de la population »<sup>692</sup>.

La mise en place conjointe de ces deux initiatives témoignent d'une tentative pour différencier les fonctions d'ordre public proprement dit, assuré par des professionnels, de l'activité des KOS, dont l'activité et le style sont plus proches du '*community development*' anglo-saxon – maintien et développement du lien social de la communauté des habitants d'un quartier, prévention -. Une partie du financement et la formation des responsables sont assurés par une fondation britannique, ce qui semble 'tirer' l'initiative dans cette direction. Mais la composante de sécurité et de contrôle social reste centrale, comme en témoigne le principal projet à court terme de la municipalité : rassembler autour d'une grande maison de quartier le bureau des îlotiers, les ateliers pour enfants et les activités pour retraités.

Les tentatives pour reconstituer les brigades auxiliaires de police, les *droujiny*, sont-elles le signe d'une institutionnalisation de cette participation publique à la sécurité ?

### **III.2.3. La réémergence des *droujiny***

Institutionnalisées en 1959<sup>693</sup>, les *droujiny* étaient des brigades d'auxiliaires de police volontaires constituant une contribution de la population au maintien de l'ordre public sur les lieux d'habitation, de loisirs, de rassemblement public, etc., sous l'autorité des soviets locaux et des Comités exécutifs (*ispolkomy*). Leur existence s'appuyait sur l'art. 65 de la Constitution soviétique qui faisait obligation à chaque citoyen de combattre tout acte anti-social et de participer pleinement au maintien de l'ordre.

La généralisation des *droujiny* dans les années 1960 et 1970 reposait sur quelques principes : obtenir de la société une participation au maintien de l'ordre et réduire les

---

<sup>692</sup> *ibid.*

<sup>693</sup> Arrêté du Comité central du PCUS du 2 mars 1959.

risques de « désobéissance » ; tenter de remédier aux problèmes d'efficacité pratique de la police de proximité face à l'existence d'une petite délinquance ou de comportements dits « antisociaux », phénomènes officiellement inexistantes et que les agents du ministère de l'Intérieur ne parvenaient pas à contrer. Ainsi on peut présenter les *droujiny* comme une forme populaire de prévention et contrôle qui fonctionne en dehors des appareils de police et de justice (Connor, 1972), sous le contrôle étroit du parti. Le mouvement semble numériquement imposant puisqu'en 1971, 173 000 *droujiny* rassemblent plus de 7 millions de personnes. Dans les années 1970 et 1980<sup>694</sup>, il est procédé à une réorganisation des *droujiny*, qui vise notamment à mettre en adéquation leur statut avec les nouvelles lois de 1968 et 1971 sur les soviets locaux (Bahanskaâ, 1975). Il faut noter que les *droujiny* soviétiques ne dépendaient pas directement des organes locaux de police, mais formellement de l'échelon local des soviets<sup>695</sup>.

Outre les brigades ordinaires dont la tâche se bornait surtout à surveiller les lieux publics, une partie des *droujiny* était dite spécialisée : soit elles agissaient face à un type d'infractions particulières (police de la route notamment), soit elles étaient formées de brigades spéciales investies de compétences supplémentaires. Ainsi, les brigades opérationnelles issues des Komsomols étaient chargées par exemple, à la fin des années 1960, de faire la chasse aux *hippies* portant cheveux longs<sup>696</sup>, ou bien de contrôler les passagers dans les bus grâce à des cartes de « contrôleur civil »<sup>697</sup>. Des brigades spéciales étaient également chargées de la prévention auprès des mineurs. Dans les entreprises, il s'agissait aussi de participer à la lutte contre les atteintes à la propriété socialiste et la spéculation.

Il semble que souvent, notamment au sein des entreprises, la participation à ces *droujiny* ait été imposée par les responsables qui devaient afficher un certain contingent de bénévoles pour les différentes instances de participation et de contrôle extraprofessionnelles. Louise Shelley (1996) remarque à ce propos le paradoxe d'un

---

<sup>694</sup> Arrêtés du Comité central du PCUS du 20 mai 1974, du présidium du gouvernement.

<sup>695</sup> La question n'est pas ici celle de l'indépendance politique, très relative et très formelle (la police locale dépendait aussi partiellement des soviets), mais d'une certaine autonomie d'action au quotidien de ces brigades, qui pouvaient par exemple enregistrer des infractions en l'absence de membres de la police, chose impossible aujourd'hui.

<sup>696</sup> Entretien avec Mikhail B., Moscou, avril 2001. L'expérience personnelle de l'interlocuteur dans une ville de province est corroborée par un article paru sur l'évolution des pratiques culturelles et de consommation en Russie <http://www.retail.ru/biblio/market7.htm> chapitre 1 "Pozitivistkaâ i postmodernistkaâ paradigm" (les paradigmes positivistes et post-modernistes).

<sup>697</sup> *Obšestvennyj kontrolër*



*community policing* par le haut, fortement incité par des campagnes du parti sur les lieux de travail, qui aboutit à une situation où le système demande à la société de contribuer à maintenir un ordre qu'elle n'a pas été amenée à choisir. Certains considèrent que le véritable « âge d'or » d'une participation volontaire de la population à l'ordre public se situe avant les *droujiny*, dans les années 50, à l'époque des Brigades d'assistance à la police<sup>698</sup>. La création officielle des *droujiny* leur aurait fait perdre leur caractère volontaire et spontané, au profit d'une contrainte (parti, entreprise...) ou d'une recherche d'avantages matériels. Les *droujinniki* obtenaient deux jours de congé supplémentaires en échange de chaque patrouille, et il semble que cette motivation ait été assez déterminante dans la participation<sup>699</sup>. Il est aussi possible que la participation à ces *droujiny* ait été un moyen protégé d'accès illicite à des ressources de l'entreprise, comme l'attestation de *droujinnik* de la police de la route donne le droit de contrôler les autres automobilistes sans être contrôlé soi-même.

Plus généralement, le débat sur la signification de ces brigades dans la société soviétique et sur la motivation de ses membres rejoint le débat plus large autour de la nature de la participation politique dans le régime soviétique. (Bahry, 1990, Friedgut, 1979, Hahn, 1988), tel qu'il a pu être posé à propos d'autres institutions proches comme les Tribunaux des camarades<sup>700</sup> ou les Comités de contrôle populaire<sup>701</sup>. Pour cette période, toutes les écoles théoriques présentent la participation comme un élément clé mais s'opposent sur la question de savoir si celle-ci était la formule achevée du contrôle, le système choisissant des « soutiens sélectifs citoyens », ou si elle attestait aussi d'une possibilité d'influence des citoyens, ne serait-ce que par la nécessaire remontée des informations, de plus en plus encouragée comme moyen de connaissance de la société. Une autre manière de poser la question, qui vaut pour les *droujiny* comme pour les organismes de prévention et n'a pas perdu de sa pertinence aujourd'hui, est de considérer ces instances et ces pratiques comme une réponse pratique aux difficultés fonctionnelles du système, le « volontariat » plus ou moins contraint étant utilisé pour pallier les problèmes d'effectifs ou d'allocation des ressources et constituant en ce sens une aide à l'efficacité du système local (Adams, 1997, 197).

---

<sup>698</sup> *Brigady Sodejstviâ Militsi*.

<sup>699</sup> Comme le dit cet ancien responsable de la police, « il faut bien voir que les gens participaient pour avoir des jours en plus, les femmes notamment » (Entretien avec V. M. Egorchin).

<sup>700</sup> W. D. Connor se demande à leur propos s'il n'est pas intéressant de les regarder, non comme une instance de prévention, mais comme une pratique infra-judiciaire fonctionnelle. (Connor, 1972).

<sup>701</sup> KNK *Komitet narodnogo kontrol'â*.

Dans le contexte général de démocratisation et de libéralisation de la fin des années 80, ces auxiliaires volontaires de la police vont peu à peu disparaître. Il n'est pas surprenant que des structures impliquant la population, mais dont les fonctions relevaient exclusivement du contrôle social et politique et à ce titre participant à une logique d'ensemble répressive, aient été délaissées, alors que la période voit se développer une expression démocratique à la base -les « mouvements informels » de la fin des années 1980- ainsi que, parfois, la transformation de structures locales de participation contrôlée de la période soviétique (comités de quartiers, associations de consommateurs,...) en mouvements revendicatifs (Butterfield, 1991 ; Shomina, 1995 ; cf. *supra* chap. II).

Pourtant, alors que la criminalité devient une préoccupation politique et sociale de premier plan et que la police voit fondre ses effectifs, on observe la création, contrôlée localement, sans véritable fondement juridique, et avec, selon les lieux, des relations diverses avec les autorités du ministère de l'Intérieur, de « brigades ouvrières d'assistance à la police<sup>702</sup> » (Tsytkin, 1989 ; Galeotti, 1990), une expérience initiée par un vote du soviet de la ville de Gorki en 1989 et plus ou moins imitée dans d'autres villes. A Togliatti, c'est la grande usine automobile VAZ qui crée sa propre brigade sur l'immense territoire de l'entreprise, en accord avec les autorités policières locales, prélude peut-être aux services de sécurité internes qui vont émerger par la suite.

Les avis sont très partagés sur la pertinence et l'efficacité d'une restauration des *droujiny* en Russie. Les témoignages recueillis auprès de *droujinniki* dans différents quartiers de Saint-Pétersbourg, ainsi qu'auprès de policiers ou d'autres acteurs de la sécurité locale, permettent de mieux comprendre les motivations personnelles, mais aussi la confusion des représentations sur l'autonomie des *droujiny* et sur leur rôle de manière générale.

Certains considèrent qu'il est illusoire de vouloir obtenir une participation volontaire de la population à la sécurité dans le contexte russe actuel. Comme le résume V. M. Egorchine, « qui va aller s'occuper de sécurité publique juste pour qu'on lui dise merci ? Avant, il y avait soit une obligation, soit un intérêt matériel »<sup>703</sup>. Opinion que partage V. A. Naoumov, responsable du service payant aux particuliers de la police,

---

<sup>702</sup> ROSM : *rabočij otrád sodejstviâ militsi*.

<sup>703</sup> Entretien avec V. M Egorchine, Saint-Pétersbourg, 27 juin 2001.

l'OuvVO à Omsk : « Vous savez ce que c'était à l'époque...le Parti contrôlait tout... C'était une sorte d'alternative aux privés (*tchastniki*) d'aujourd'hui. Mais qui irait maintenant bénévolement ? Seules les sociétés privées ont une licence de port d'arme, alors qui va aller patrouiller non armé dans les rues de nos jours ? En plus, n'importe qui peut proclamer : 'je maintiens l'ordre public'... C'est dangereux ». A. Ponomarev, ancien *droujinnik* et directeur du *Pravookhranitelyi Tsentri* à Omsk, société de sécurité privée qui coopère avec la police en matière de sécurité publique, exprime aussi à sa manière des doutes sur la possibilité de trouver des motivations suffisantes pour restaurer des *droujiny* efficaces et à même de répondre à la situation actuelle en matière de sécurité : « j'ai peur qu'on aboutisse à des *droujiny* 'pour la galerie'. Les gens doivent agir vraiment par conviction aujourd'hui, ce n'est plus comme avant, où le système était plus simple et plus stable »<sup>704</sup>.

La ré-émergence des *droujiny* dans un contexte profondément modifié place aussi le débat sur leur identité et leurs fonctions dans le cadre du problème de l'autodéfense. La présence massive d'opérateurs privés de la sécurité, conjuguée à la défiance ouverte à l'égard de la police et à la montée de la criminalité ont aussi suscité des évolutions sur la question de l'autodéfense et du port d'arme par les particuliers. Haut responsable du ministère de l'Intérieur, S. Smirnov est en faveur d'une loi sur les *droujiny* pour éviter tout glissement vers l'autodéfense : « l'initiative en ce domaine doit être contrôlée, l'auto défense est à combattre »<sup>705</sup>. Dans un argumentaire plus surprenant peut-être, le président de la commission des droits de l'homme du Parlement russe semble hostile aux *droujiny* en tant qu'initiatives collectives d'autodéfense et affirme la nécessité de sortir d'une vision de la sécurité héritée du totalitarisme, dans laquelle les *droujiny* n'étaient que le dernier maillon de l'appareil répressif de l'État.

Au-delà des discours des uns et des autres sur le bien fondé ou l'inutilité des *droujiny*, celles-ci semblent au moins revêtir un caractère fonctionnel pour trois aspects de la sécurité locale : la fonction de tiers-témoins<sup>706</sup> ; un apport en effectifs pour les tâches quotidiennes les plus routinières et certaines opérations demandant des renforts ; la

---

<sup>704</sup> Entretien, Omsk, 16 novembre 2001.

<sup>705</sup> Entretien, Moscou, 15 novembre 2001.

<sup>706</sup> Comme le souligne ce policier de Saint-Petersbourg qui a connu la pratique soviétique des *droujiny* : « les flotiers (policiers de proximité) ont besoin des *droujiny* comme témoins, c'est plus commode, ils les ont sous la main... C'était comme ça avant et ça le reste maintenant ». Entretien avec M., Saint-Petersbourg, 5 septembre 2001.

remontée d'informations, élément sur lequel la police attend d'ailleurs beaucoup de l'ensemble de la population : « l'activité civique c'est tout ce qu'on demande, que la population ne nous empêche pas de travailler. Beaucoup dépend de l'information reçue à temps. Recevoir de l'information de la population, voilà une aide réelle »<sup>707</sup>.

C'est ce constat qui nous amène à considérer les *droujiny* plus comme un auxiliaire des organes de police plutôt que de celui d'initiatives spontanées de la population, au maximum comme un élément d'une gestion hybride de la sécurité, en tout état de cause à faible niveau d'action autonome. Il est frappant de constater que le terme lui-même, qui fait clairement référence à la période soviétique, est utilisé par tous sans hésitation, alors que par ailleurs, les discours hésitent entre un appel aux usages et à la mémoire du passé, un passé embelli doublement aux couleurs d'un ordre à restaurer et de citoyens plus actifs, et un appel au dépassement des formes d'action passées jugées peu efficaces et peu professionnelles.

L'expérience des *droujiny* telle qu'elle est observée ici nous paraît bien éloignée de ce qui relève communément d'initiatives de *community policing* dans les pays anglo-saxons, et ce pour plusieurs raisons. Surtout, les *droujiny* se placent beaucoup plus en auxiliaires de la police exerçant une action de surveillance et de contrôle sur la communauté qu'en organe de régulation interne à la communauté et peuvent difficilement être qualifiés d'institutions informelles de contrôle social (Crawford, 1997).

L'observation d'autres formes de participation sociétale à la sécurité publique va nous permettre de chercher à mieux cerner le sens de cette émergence d'une pluralité d'acteurs.

### ***III.2.3.1. La brigade de l'université des transports : entre sécurité professionnalisée et médiation sociale***

En 1998, une brigade de *droujinniki* a été créée par un groupe d'étudiants de la cité universitaire de l'Institut des transports d'Omsk : « C'est la vie qui a rendu nécessaire cette décision. La situation était assez difficile dans les foyers, avec du désordre, des

---

<sup>707</sup> Entretien avec Iouri. E. Avroutine, colonel de police, Saint-Petersbourg, 1<sup>er</sup> août 2001.

bagarres, ce qui explique que les étudiants aient eux-mêmes pris cette initiative. L'idée générale, c'était de 'vivre en paix chez soi'. (...) »<sup>708</sup>.

La décision a été prise par l'assemblée générale des étudiants, rassemblés autour du syndicat (branche étudiante du syndicat des chemins de fer, et non pas syndicat étudiant). C'est le syndicat qui a pris la responsabilité des négociations avec l'administration de l'institut, puis de la préparation d'un texte réglementaire, approuvé par le conseil scientifique. Le syndicat joue toujours un rôle clé dans cette initiative :

« la brigade est directement liée au syndicat, de toute façon, deux tiers des étudiants sont syndiqués. Beaucoup de membres de la brigade sont aussi membres du conseil des étudiants auprès de l'administration de l'institut. C'est un syndicat qui offre pas mal d'avantages, les mêmes que pour l'ensemble du personnel des chemins de fer, c'est un syndicat de branche. Par ailleurs, il est inscrit noir sur blanc dans le règlement de notre brigade que ses membres bénéficient via le syndicat d'un certain nombre d'avantages en nature (bons de voyages etc.), c'est une compensation normale vis-à-vis du travail fourni pour la collectivité »<sup>709</sup>.

Le responsable actuel de la brigade décrit ainsi leurs activités :

« Au départ c'était seulement dans la cité étudiante, là où sont les foyers, mais aujourd'hui, on patrouille jusqu'à 22h, tous les jours, sur tout le territoire de l'Institut. Il y a une loge dans chaque bâtiment, mais l'un d'entre nous est en patrouille aussi en permanence dans la journée. C'est en dehors des heures de cours que se posent les problèmes, avec les étudiants de l'Institut essentiellement, pas avec des intrusions de l'extérieur, problèmes pour lesquels le concierge suffit. Dans ce bâtiment, nous formons un groupe de 8 personnes. Si les gens veulent devenir membres, il y a une période d'essai, une formation et un contrôle obligatoires »<sup>710</sup>.

Les responsables de cette *droujina* s'enorgueillissent d'être une organisation modèle. S'il existe d'autres brigades de *droujiny* dans les universités d'autres villes, avec lesquels ils sont régulièrement en contact<sup>711</sup>, peu ou pas auront pu bénéficier de la formation d'une société de sécurité privée locale réputée très professionnelle le

---

<sup>708</sup> Entretien avec Z. F. Iskakov, président du syndicat de l'institut, D. Manakhov, président du SOOOP et un troisième membre du SOOOP, 18 novembre 2001.

<sup>709</sup> *Ibid.*

<sup>710</sup> *Ibid.*

<sup>711</sup> Les étudiants rencontrés citent Ekaterinbourg et Novossibirsk. Des brigades existent aussi à Krasnoyarsk, où les *droujinniki* ont été recrutés principalement parmi les étudiants des cités universitaires, par accord avec les doyens des facultés et en échange d'avantages divers pour les étudiants : cf. « Ya b v droužinniki pošël... Kto I gde ohranâet pravoporâdok (Je m'inscrirais bien comme droujinnik... Qui assure le maintien de l'ordre et où ?) », *Gorodskie Novosti*, 19 juin 2001.

*Pravookhranitelnyï Tsent* (Centre de maintien de l'ordre) et surtout de son directeur, un ancien *droujinnik*, unanimement loué par les étudiants membres de l'organisation étudiante de sécurité interne à l'université<sup>712</sup> : « Au début, notre difficulté a été de trouver les bonnes personnes pour organiser notre travail. Notre grande chance a été de rencontrer A. Ponomarev et son centre. Il a transformé ce simple souhait en une activité exercée sur un mode professionnel. Il nous a formés juridiquement et techniquement ». Cette coopération est étroite dans la pratique, puisqu'elle passe par un entraînement en commun des agents de la société privée avec la brigade étudiante, par une aide juridique à l'établissement des comptes-rendus d'intervention etc. La brigade étudiante apparaît aussi comme un disciple du *Pravookhranitelnyï Tsent* sur le plan des idées en matière de prévention et d'action conjointe avec les forces de l'ordre : « Ponomarev est un des seuls qui aient une vision globale de la sécurité. Il veut attirer des jeunes, encourager le travail avec la police<sup>713</sup>, les former au travail avec les jeunes délinquants notamment », une démarche que les responsables de la brigade reprennent à leur compte dans une approche qui n'est pas sans rappeler celle des « Grands frères » en France (Macé, 1998). « On se perçoit aussi comme des intermédiaires dans la résolution des conflits internes au foyer, il faut que ce travail de prévention soit fait par des gens appartenant au même milieu social. Il s'agit de ton frère, un étudiant comme toi, tu dois lui expliquer comment se comporter. C'est comme pour la toxicomanie, le plus efficace, c'est que ce soit d'anciens toxicomanes qui s'en occupent ».

Le raisonnement des responsables de la brigade ne s'arrête pas aux manifestations de l'insécurité, mais évoque aussi les conséquences des transformations économiques et sociales qu'a connues la Russie : « Les causes sociales de la délinquance sont très importantes. Il faut que les jeunes aient quelque chose à faire. Il faut aussi faire de la prévention sociale sur le tabac, l'alcool, la drogue, leur expliquer aussi qu'il y a d'autres choses dans la vie que les cours et la vie quotidienne : les loisirs, des valeurs, des objectifs de vie... il faudrait pouvoir développer des activités pour les étudiants : sports, loisirs, langues étrangères, voyages,... Il y a évidemment un problème économique d'accès à ces services ou ces loisirs. Du temps de l'URSS, tout était gratuit, maintenant, tout est payant, il faudrait un équilibre. »

---

<sup>712</sup> Le nom exact est SOOOP : *Studenčeskij otrâd ohrany obšestvennogo porâdka* (brigade étudiante de maintien de l'ordre public).

<sup>713</sup> *Upravlenie vnutrennyh del* Département local du ministère de l'Intérieur.

Grâce à A. Ponomarev et à ses bonnes relations avec la Direction régionale de la police, la brigade étudiante travaille en liaison très étroite avec cette dernière, et ses membres semblent disposer du même privilège de pouvoir, en cas d'interpellation, amener eux-mêmes la personne au commissariat de police. On peut mentionner deux domaines d'exercice concret de cette coopération : La participation au maintien de l'ordre lors de manifestations publiques (concerts, matchs) : « C'est bien pour former les étudiants membres du groupe. Et c'est aussi une gratification de pouvoir participer à des concerts, à des manifestations sportives. Ces manifestations sont l'occasion de faire de la prévention, notamment sur la drogue » ; La présence comme tiers-témoins, lors de raids menés par la police, pour constituer une base de témoins à charge, dont le témoignage sera utile à la police grâce à la bonne préparation juridique des étudiants de la brigade. Mais cette fonction ne peut être utilisée directement par la brigade étudiante et ses membres doivent passer par le *Pravohranitelnyĭ Tsent* :

« Il y a eu des gros problèmes de trafic de drogue en 1996-1997. Avec Ponomarev et son centre, on a fait des opérations, des « raids », préparés à l'avance sur les points de revente pour arrêter les dealers. La police n'avait pas voulu se déplacer directement. Le problème c'est l'absence de statut juridique pour ces opérations, on ne peut être mandatés en tant que brigade des étudiants, il nous faut être avec le centre Ponomarev qui lui a ce statut. Cet exemple montre bien en quoi notre travail est un travail de *droujiny* : on est des citoyens, mais avec un « plus » dans nos obligations à intervenir et à travailler avec les forces de l'ordre. (...) On est intervenu aussi sur les problèmes de racket dont étaient victimes les étudiants de première année»<sup>714</sup>.

Le responsable de la brigade regrette que ses membres ne puissent disposer d'une carte de « collaborateur extérieur de la police »<sup>715</sup>, comme pendant la période soviétique, un statut qui leur donnerait la possibilité d'intervenir dans les bus ou d'organiser des patrouilles dans les usines.

En revanche, il insiste sur l'importance d'une organisation spécifiquement étudiante et autonome à l'intérieur de l'université, et la coopération laisse alors la place à un raisonnement en termes d'efficacité et de légitimité comparées :

« Il faut distinguer les sociétés de sécurité privée, la police et les organisations sociales comme la nôtre. Une agence de sécurité privée va seulement interdire

---

<sup>714</sup> Entretien avec Z. F. Iskakov, président du syndicat de l'institut, D. Manakhov, président du SOOOP et un troisième membre du SOOOP, 18 novembre 2001.

<sup>715</sup> *Neštatnyj sotrudnik milicii*

aux gens d'entrer. La police a des compétences élargies mais n'est pas forcément très intéressée à la tranquillité publique (sic). Une organisation sociale est directement intéressée : ce sont les même gens, qui vivent ensemble, les membres de notre brigade sont en relation avec les étudiants... On connaît les racines des problèmes (...) A un moment, l'institut avait proposé des places dans le foyer à des jeunes policiers en échange d'une surveillance de l'étage. Cela n'a pas marché, car ils n'étaient pas des nôtres, ne connaissaient pas les étudiants, ne partageaient pas leurs préoccupations etc. Ils n'avaient pas d'intérêt à exercer cette surveillance, et les étudiants n'avaient aucune raison de leur en reconnaître le droit... ».

### **III.2.3.2. (Con)fusion privé/public/sociétal dans le quartier de l'usine Omskchina**

B. A. Melnitchenko est responsable du service de sécurité de la grosse entreprise de pneus *Omskchina*, située dans la ville d'Omsk, entourée d'un quartier de 32 000 habitants, est par ailleurs président d'un conseil de sécurité de quartier qui travaille auprès du bureau des îlotiers de la police de sécurité publique et en lien avec neuf d'entre eux sur le quartier. Le service de sécurité, qui a toutes les attributions d'une société de sécurité privée<sup>716</sup>, est affecté à la sécurité de l'usine, de son territoire, et des manifestations extérieures organisées par l'entreprise. Il n'y a pas de patrouilles du quartier au titre du service de sécurité, mais « après le travail, les agents du service font des rondes dans le quartier (de 18h à 21h par exemple), mais cette fois-ci au titre du conseil de quartier»<sup>717</sup>

Il évoque la période soviétique, où les *droujiny* avaient, selon lui, un rôle majeur dans la sécurité du quartier et de l'usine en lien avec la brigade opérationnelle des Komsomols<sup>718</sup>. Une solution interne a été mise en place après la cessation d'activité des *droujiny* en 1987, avec la création d'une « brigade ouvrière de collaboration avec la police » (ROSM<sup>719</sup>), formée d'employés recommandés par le parti et/ou passés par les *droujiny*, qui assuraient la sécurité de l'usine tout en faisant des rondes le soir dans le quartier et en menant des activités de « prévention » et de contrôle social de la population du quartier : tenue d'un fichier des alcooliques, des 'familles à problèmes' et

---

<sup>716</sup> Dans la république autonome du Birobidjan, des employés d'une usine ont reçu des licences en tant qu'agents de sécurité privés pour assurer la surveillance de leur établissement, notamment contre le vol de matériaux et de métal, constituant une *droujina* armée. Cf. V. Ivašenko, « Evrejskie rabočie vzâlis' na oruže (Les travailleurs juifs ont pris les armes) », *Kommercant daily*, 13 août 2001.

<sup>717</sup> Entretien avec B. A. Melnitchenko, 28 janvier 2002.

<sup>718</sup> Il s'agissait de la partie la plus professionnalisée des *droujiny*, d'où est issu aussi A. Ponomarev.

<sup>719</sup> ROSM : *rabočij otrâd sodejstvîâ milici*. Ces structures s'étaient développées vers la fin de la période soviétique. Voir *supra* dans le chapitre sur les *droujiny* (et notamment (Tsympkin, Galeotti, 1990).



des ‘adolescents difficiles...’. Bien que disposant d’une structure professionnelle, il aimerait aujourd’hui restaurer un organe du même ordre pour mieux concourir à l’ordre public - « la police est corrompue, la toxicomanie se répand à cause d’eux aussi » - constitué d’employés de l’entreprise spécialement affectés à cette tâche.

Cette idée va beaucoup plus dans le sens d’une *police privée* que dans celui des *droujiny* ou même du conseil de sécurité de quartier actuel : une police interne à l’entreprise, mais dont les fonctions seraient élargies au quartier. Cette logique s’accorde avec la tradition soviétique d’emprise de l’entreprise sur le quartier, tradition maintenue par le règne local du directeur *d’Omskchina*, député à l’assemblée régionale de la même circonscription. Melnitchenko établit lui-même le lien lorsqu’il remarque qu’à l’époque du *ROSM* le bureau des îlotiers (*opornyï pounkt*) était très bien équipé, puisque c’est l’usine qui prenait tout en charge. Il s’agit là d’une situation très classique de l’organisation soviétique des territoires, l’ordre public au sein de l’usine étant partiellement internalisé à l’instar des hôpitaux, maisons de vacances ou des logements (Shomina, 1992 ; cf. *supra* chap. III section II sur le transfert de la sphère sociale) d’une part, des quartiers ou des villes entières pouvaient être construites autour d’une usine ; d’autre part, l’entreprise prenait à sa charge tout ou partie du financement et du fonctionnement des infrastructures collectives, qu’il s’agisse des crèches, des maisons de la culture, des hôpitaux ou du fonctionnement de l’ordre public. Du point de vue de notre thème, ce type d’organisation témoigne d’un type particulier de relations entre acteurs économiques et autres acteurs locaux. Qu’ils aient tous été ‘étatiques’ à l’époque soviétique ne change rien au fait que différents acteurs étaient en relation, de coopération, d’allégeance ou de concurrence, y compris, comme le montre cet exemple, dans la sphère de la sécurité. L’histoire éclaire ici les traits spécifiques des relations entre acteurs « privés » et « publics » et les représentations mises en œuvre dans l’action quant aux prérogatives et aux sphères de compétence des uns et des autres<sup>720</sup>.

---

<sup>720</sup> Il est un autre point sur lequel cette question rejoint la problématique de la sécurité. La baisse très importante du nombre des infrastructures collectives (notamment en matière de loisirs périscolaires, vacances collectives, équipements culturels etc.), dont les municipalités doivent à présent assurer le financement sans en avoir bien souvent les moyens, est invoquée comme une des sources de la délinquance des jeunes et comme une source du sentiment d’insécurité.

### III.2.4. La vocation sécuritaire d'une « communauté » ? les Cosaques, au croisement de la sécurité publique et privée

Interdits d'expression publique pendant la période soviétique, les Cosaques ont rétabli des formes d'organisation collective dès le début des années 90<sup>721</sup>, avec la création en 1990 de l'Union des Cosaques<sup>722</sup> puis d'une profusion d'organisations locales et nationales, en concurrence pour l'obtention d'une légitimité politique auprès des pouvoirs publics<sup>723</sup>. Au-delà de l'organisation de groupes liés par une appartenance historique et des traditions, notamment militaires, les associations cosaques tentent de jouer un rôle plus opérationnel en matière de sécurité, notamment dans les zones frontières, et ont parfois noué des relations étroites avec les autorités politiques, militaires ou policières régionales, par exemple dans certaines régions du Nord Caucase<sup>724</sup>. Par ailleurs, les organisations cosaques peuvent créer des sociétés privées de sécurité et de gardiennage, ce qui constitue le moyen de financer l'organisation tout en faisant des organisations cosaques des employeurs dans le secteur de la sécurité. Ce rôle leur garantit aussi l'adhésion de nouveaux membres, pas tous, loin s'en faut, « d'origine » cosaque.

L'observation de quelques initiatives à Omsk montre une diversité des pratiques qui, une fois encore, témoigne de l'hybridation des formes publiques, privées et sociétales de la sécurité locale. A Omsk, les activités en matière de sécurité de l'organisation d'A. S. Joukov<sup>725</sup>, militaire en retraite et ancien *droujinnik*, sont concentrées sur deux tâches : le gardiennage des lotissements de datchas, et la mise en place de vigiles non armés dans les écoles.

Face aux vols répétés de métal dans les lotissements (toits, haies...), notamment l'hiver, les propriétaires de datchas ont mis en œuvre diverses pratiques de sécurité : recours à la

---

<sup>721</sup> En 1992, un décret du président Eltsine sur la réhabilitation des peuples réprimés pendant la période soviétique permettait aux Cosaques d'exister en tant qu'associations culturelles ou communautaires. De nombreux projets de loi ont ensuite tenté d'officialiser les organisations cosaques, les derniers en date en 1997 et au printemps 1999, mais n'ont finalement jamais vu le jour.

<sup>722</sup> *Soûz kazakov*

<sup>723</sup> On peut lire sur ce sujet notamment Malašenko (1998), Gousseff (2003), ainsi que les documents en ligne suivants : <http://www.panorama.ru:8101/works/patr/kdoc/kaz.html> et <http://pubs.carnegie.ru/books/1998/09am-gv/default.asp?n=toc.asp>

<sup>724</sup> Comme on l'a vu pour les détachements cosaques du Nord-caucase dans le chapitre sur les *droujiny*.

<sup>725</sup> A. S. Joukov est responsable pour Omsk d'une organisation sociale cosaque (*obšestvennaâ kazatchkaâ voiska*, (brigade de Sibérie), qui appartient à l'Union des Cosaques de Russie. Il est également directeur de la petite société de sécurité privée *Sparta*.

police ou à l'OuVVO, rondes avec les Cosaques, gardiennage privé, auto-défense. Le plus souvent, ce sont les Cosaques à qui échoit cette tâche.

« On commence à travailler dans les lotissements de datchas à partir d'avril, l'hiver les coopératives n'ont pas d'argent. Il y a une direction avec un secrétaire et un comptable et c'est tout... De manière générale, les propriétaires de datchas n'ont pas beaucoup de moyens à mettre dans la sécurité de leurs biens, et nous proposons des tarifs intéressants. L'OuVVO [service de gardiennage payant de la police] demande 52 roubles de l'heure (moins de 2 dollars) ; on peut assurer 8h pour ce tarif. Avec plusieurs possibilités selon ce que les gens paient. Parfois, on demande moins et en échange, la coopérative alloue une maison au gardien, c'est intéressant, surtout pour les Cosaques du Kazakhstan, qui ont dû émigrer en Russie. Parfois il y a un accord pour un groupe d'agents de sécurité, de cinq personnes. En règle générale, les agents cosaques surveillent les entrées et sorties, peuvent faire des interpellations et remettre ensuite les personnes à la police. Mais c'est difficile, on a parfois interpellé 18 personnes en un mois dans un quartier, personne n'a pour autant été inculpé »<sup>726</sup>

Dans les écoles, les directeurs concluent des accords avec l'organisation cosaque pour avoir les services d'un ou de deux gardiens pendant les heures de classe<sup>727</sup>.

« Actuellement, on travaille avec les écoles. De plus en plus de directeurs d'écoles et de maternelles viennent nous voir pour conclure des accords. On n'est pas un organisme d'État ; c'est moins bien, mais c'est moins cher. Pour une école, ce n'est pas la peine d'avoir des agents armés, licenciés, etc. mais c'est tout de même mieux d'avoir un homme en bonne santé qu'une grand-mère, ça rassure les parents, les gardiens font aussi des rondes dans le quartier autour de l'école... et puis il faut pouvoir discuter avec les parents qui ne sont pas contents d'être contrôlés à l'entrée... il faut aussi de la psychologie. Et puis les gardiens peuvent aussi repérer les enfants à problèmes et les signaler ».

Les deux jeunes vigiles de l'école N°17, à peine revenus d'un service militaire accompli en partie en Tchétchénie, ne sont pas beaucoup plus âgés que les élèves de terminale. Leur rôle semble proche de celui d'un surveillant de collègue<sup>728</sup> ; on pense même à une variante locale des « emplois jeunes » français, non pas tant par les fonctions précises qu'ils occupent dans l'école que par le sas que représente cette activité temporaire vers une activité professionnelle plus stable et par le rôle que remplit l'organisation cosaque dans leur trajectoire. Ils souhaitent tous deux obtenir la licence d'agents de sécurité et

---

<sup>726</sup> Entretien avec A. S. Joukov, 16 et 19 novembre 2001, visite d'une école et de l'université d'agronomie, gardées par des membres de cette organisation, 19 novembre 2001.

<sup>727</sup> Le tarif qui nous a été indiqué était de 50 dollars par mois. Il n'a pas été possible de déterminer si les accords mentionnés étaient de véritables contrats.

<sup>728</sup> Ils font des rondes dans les étages, gardent les classes en l'absence des professeurs ou font des rondes sur l'ensemble du périmètre de l'école.

A. Joukov espère pouvoir financer leur formation. Au-delà des accords avec les écoles, A. Joukov évoque un travail de prévention auprès des adolescents, et mentionne notamment un projet de camp d'été avec les Cosaques pour les jeunes en difficulté avec la maison de la culture du quartier Kirov.

A partir d'une tradition culturelle fortement militaire, les Cosaques apparaissent ici comme lieu d'accueil pour des catégories fragilisées en quête de lieux de sociabilité communautaire et de reconversion ou de formation professionnelle. « On voit arriver beaucoup de jeunes qui ne veulent ou ne peuvent aller dans la police. On les aide à trouver du travail et en échange, ils patrouillent quelques heures par mois pour nous, sur les sites où on travaille. Les jeunes viennent à nous par petites annonces ou par affichettes dans le *voenkomat*<sup>729</sup> après la démobilisation. Que voulez-vous qu'ils fassent après deux ans à l'armée ? La plupart n'ont pas fini leurs études secondaires, il faut essayer de leur trouver des cours du soir pour terminer, afin qu'ils puissent entrer ensuite dans un institut, une école professionnelle ou bien une formation d'agent de sécurité pour qu'ils obtiennent leur licence ».

La faible professionnalisation est compensée par des tarifs plus bas que ceux des agences privées et par un gage de respectabilité auprès de certains clients (retraités, directrices d'école...). Pourtant, les Cosaques jouent sur les deux tableaux, organisation sociale et agence professionnelle, puisqu'ils possèdent l'entreprise *Sparta*, une société de sécurité privée : « elle sert à embaucher les gens, car comme organisation sociale on ne peut pas donner de travail salarié ». La société *Sparta* a une licence et embauche selon les besoins et selon les tarifs des agents comme simples gardiens ou bien des agents de sécurité formés, licenciés... et armés. Elle assure ainsi, avec des contrats en bonne et due forme et des agents licenciés, la sécurité de petites entreprises, commerces, des cafés de rue pendant l'été... et se pose en alternative bon marché pour tous les établissements et organisations qui ne peuvent s'offrir les services onéreux du département payant de la police (OuVVO).

Autre aspect communautaire et de socialisation, la culture militaire, le prestige de l'uniforme et des traditions qui sembleraient avoir ici des vertus thérapeutiques, notamment à l'égard de militaires de carrière à la retraite : « L'uniforme est un élément

---

<sup>729</sup> Commission de conscription.

très important qui attire beaucoup de gens, notamment les officiers de l'armée ou de la police qui, à l'âge de la retraite, sont encore en forme et n'ont pas envie de 'raccrocher'. Sinon ils se sentiraient inutiles et la collectivité perdrait quelque chose... nous acceptons aussi les femmes. D'ailleurs deux d'entre elles, militaires en retraite, assurent la sécurité de l'université agricole ». La fonction sociale de l'organisation n'est pas dissimulée ni les problèmes qu'elle pose : « Il faut reconnaître que la période de changement est difficile, les gens sont cassés, beaucoup ne vont pas bien, certains boivent, il a fallu en renvoyer car ils posaient des problèmes... ».

L'organisation se montre accueillante y compris pour les non-Cosaques d'origine : « Les gens qui viennent chez nous ne sont pas forcément des 'cosaques d'origine'. S'ils se déclarent tels, on leur demande de le prouver et éventuellement on se renseigne auprès des Atamans des régions historiques. Sinon ce sont des officiers, des citoyens X ou Y qui ont envie de faire partie de cette communauté, d'en adopter les traditions, tels les défilés, l'uniforme... Ils sont d'adoption en quelque sorte, mais leurs enfants seront des Cosaques<sup>730</sup>... »

## **Conclusion**

---

Peut-on en conclure que l'espace de ces pratiques de participation à l'échelle micro-locale se situerait quelque part entre un recyclage de pratiques soviétiques - elles mêmes à mi-chemin entre l'initiative civique et le contrôle social - et une adaptation aux nouveaux modes de régulation dominants ? Les habitants articulent anciennes pratiques et règles nouvelles, faisant preuve selon les cas et les lieux plutôt d'une capacité d'adaptation et de projection dans un nouveau cadre de référence, ou plutôt d'un attachement et d'une réactivation de comportements acquis pendant la période soviétique. Ils rejoignent d'ailleurs en cela le comportement observé chez les

---

<sup>730</sup> Aujourd'hui, sur 200 membres de l'association, 100 sont des Cosaques « d'origine ». Cette question de l'identité cosaque, innée ou acquise en quelque sorte, mériterait à elle seule une recherche. Mentionnons simplement que pour la première fois lors du recensement de 2002, la mention « cosaque » figurait sur la liste des nationalités que pouvaient déclarer (principe d'auto-déclaration) les individus recensés.

responsables administratifs et économiques, qui agissent en tension entre anciennes et nouvelles pratiques.

La centralité du thème de la sécurité peut nous apporter un élément de réponse. D'une part, le thème de la sécurité est certes récurrent, mais il est au départ, dans les comités de quartier, articulé avec d'autres éléments de la vie collective du quartier. Or, on constate que progressivement, il prend le dessus, mais de telle manière que ces initiatives perdent de leur capacité participative et civique initiale au profit d'une institutionnalisation dans les cadres mis en place par les autorités, et à mesure que les acteurs économiques, porteurs initiaux de ces initiatives dans une tentative de lier l'ensemble des enjeux locaux qui pouvaient se poser dans un quartier, les ont progressivement laissées de côté.

On voudrait aussi souligner la part d'illusion que contient la volonté de reconstruire « par en bas » dans un contexte où, « en haut », le système politique est si peu construit. Les expériences de participation locale à l'échelle des quartiers que nous avons observées apparaissent plus comme un palliatif que comme une base de construction. Toute la difficulté réside alors dans la possibilité de favoriser l'initiative par en bas en n'oubliant pas que derrière, peut se dessiner le repli, le « chacun pour soi » à l'intérieur d'un territoire, si ne se construit pas en même temps une logique de représentation qui articule cette demande de participation particulière et le souci d'exprimer et de représenter des demandes sociales plus générales.



## **CONCLUSION**



Au terme de ce travail, quelles conclusions pouvons-nous tirer sur les différents aspects des transformations politiques locales et régionales depuis la fin des années 1980 ? Quel est son apport à la somme des recherches et réflexions menées sur quinze années de Russie post-soviétique ? Notre analyse devrait nous permettre de dresser un bilan de la décennie 1990 qui constitue le cœur de notre analyse, mais aussi donner des éclairages sur la période postérieure. En d'autres termes, la période que l'on a choisie d'étudier, les années quatre vingt dix, appartient-elle définitivement à un passé révolu ? Si l'on considère la période qui s'ouvre avec l'arrivée au pouvoir de V. Poutine comme une rupture, la première décennie post-soviétique devrait dans ce cas être rangée avec les transitions démocratiques qu'ont connues d'autres régimes autoritaires avant la Russie<sup>731</sup>. Nous pensons au contraire que, au-delà de ruptures institutionnelles et politiques indiscutables sur lesquelles nous reviendrons, la décennie 1990 porte en elle pour partie les évolutions ultérieures, et que la période postérieure entretient avec elle une relation de forte continuité. Nous pourrions alors dessiner une ligne de fond des transformations du politique en Russie, à l'instar des lignes de continuité que nous avons tenues à souligner entre les années 1990 et la fin de la période soviétique.

Notre travail porte en effet sur un « moment » sociologique et politique, dans lequel les transformations que l'on pouvait observer à l'échelle locale et régionale étaient particulièrement pertinentes pour interroger les enjeux de la modernisation et de la démocratisation.

---

<sup>731</sup> Amérique latine, Europe du Sud, voir Linz & Stepan (1996), O'Donnell & Schmitter (1991).

### *Quelles logiques d'acteurs par delà les transformations du système ?*

---

Au début de ce travail, nous étions guidée par la recherche d'acteurs politiques locaux, des conditions de leur émergence et de leur mode d'action face aux transformations politiques et institutionnelles. Nous voulions comprendre si ces acteurs étaient à même d'identifier et de se saisir des enjeux de la période qui s'ouvrait, et comment leur action pouvait s'articuler avec des transformations institutionnelles. Notre analyse devait permettre de « tenir les deux bouts de la chaîne » en rendant visibles les tensions entre les acteurs et le système. Si de nombreux travaux ont traité des transformations de la politique régionale et locale en Russie et des acteurs dirigeants des régions au cours des quinze dernières années, ils se sont toutefois assez peu penchés sur les pratiques concrètes de l'exercice du pouvoir local dans ses mécanismes tant gestionnaires que participatifs ou représentatifs. Ils ont par ailleurs souvent dédaigné acteurs et pratiques « d'en bas » au profit des jeux de pouvoir au sein des élites, à tel point que nombre de modèles établis pour rendre compte des transformations post-soviétiques semblent ne pas prendre en compte les interactions entre ces élites et la société.

Il nous semblait au contraire que la période de transformations amorcée avec la perestroïka, même si elle devait beaucoup aux processus de réformes lancées au sommet du pouvoir, avait vu émerger des acteurs politiques, sociaux, et économiques, au sens d'individus agissant collectivement, mobilisés pour revendiquer des profondes transformations du pouvoir et, une fois que celles-ci semblent acquises en 1991, participer à la mise en place des nouvelles institutions et de nouvelles relations de pouvoir. Très rapidement, ces acteurs se trouvent eux-mêmes placés en tension entre les visions politiques générales à long terme élaborées pendant la perestroïka et la prise en charge concrète, quotidienne - *via* par exemple la participation aux instances élues ou à la gestion municipale - à la mise en place des nouvelles institutions et règles du jeu politique : « tout à la fois, agir pour la formation d'un espace public et de mécanismes démocratiques et se mouvoir à l'intérieur des premiers territoires qui préfigurent cet espace » (Berelowitch & Wieviorka, 1996, 29). Nous sommes assez vite parvenue à la conclusion que cette tension, loin d'être suffisamment équilibrée pour permettre aux acteurs de continuer à exister et à être porteurs d'un projet de construction d'un nouveau système politique et social, les tirait très fortement du côté des logiques gestionnaires, des jeux de pouvoirs et des conflits d'intérêts, selon des modalités souvent très voisines de celles du système soviétique.

En d'autres termes, notre hypothèse - l'émergence d'acteurs à même de porter un projet de reconstruction sociale et politique à long terme - s'était heurtée à la force de la *dépendance du sentier (path dependence)*, et les « territoires de construction » s'avéraient en réalité extrêmement réduits. Une fois ce constat établi, il nous fallait alors tout à la fois comprendre les logiques dominantes, voir ce qu'elles contenaient par exemple d'action modernisatrice et transformatrice, mais aussi ce qui pouvait subsister d'action politique individuelle ou collective et la manière dont cela se combinait avec les logiques dominantes.

Tout au long de ce travail, nous avons cherché à rester au plus près de ces questions et de pratiques concrètes, qu'il s'agisse de la gestion municipale, de l'investissement de l'instance législative régionale par les entreprises, ou de l'évolution des formes de participation dans les quartiers. Cela ne veut pas dire que nous ne nous soyons pas également intéressée aux acteurs dirigeants ou aux élites, puisque nous avons traité des figures du gouverneur, du maire ou des entrepreneurs. Mais ce faisant, nous avons tenté de montrer, en nous situant au carrefour des transformations institutionnelles et des pratiques, ce que l'exercice concret du pouvoir politique, qu'il s'agisse de campagne électorale mobilisant la population d'un quartier, d'action politique des entrepreneurs, de gestion des services municipaux ou de la mise en œuvre de politiques économiques et sociales, nous disait de la manière dont les différents acteurs se saisissaient de ces transformations et des enjeux qu'elles contiennent. En nous intéressant aux modalités et aux pratiques – au « comment » ou au « par quoi cela passe » -, l'exercice auquel nous nous sommes livrée a parfois relevé de la mise à jour d'interstices, à l'intérieur des transformations économiques et institutionnelles qui façonnent le paysage politique régional, pour déceler l'action politique face au pouvoir de l'administration, la recherche d'autonomie ou la demande de règles face à la dépendance et au clientélisme.

Quelles sont les principales transformations, logiques d'action et évolutions que nous avons vues se mettre en place sur les trois terrains que nous avons étudiés ? D'emblée nous avons choisi de ne pas adopter une démarche comparative *stricto sensu*<sup>732</sup>, de ne pas chercher par exemple à savoir si telle ou telle ville serait « plus réformatrice » ou

---

<sup>732</sup> Le caractère très rapide des bouleversements nous semblait peu compatible avec un travail comparatif qui suppose des situations un minimum établies ou stabilisées.

« moins démocratique »<sup>733</sup> qu'une autre, mais de choisir un certain nombre de questions et d'enjeux qui nous paraissaient importants pour tenter de mieux comprendre la portée et le sens des transformations en cours dans la société et le système politique russe, et de tester nos hypothèses en allant voir « comment cela se passait » dans un certain nombre de lieux qui ne concentraient pas forcément tous les mêmes questions, ni ne voyaient se développer les même pratiques. Nous avons retenu cependant des terrains hors des grandes métropoles emblématiques des réformes, comme des régions considérées comme des « bastions soviétiques », et où la dimension nationale/ethnique n'était pas présente, pour ne pas nous retrouver face à des éléments trop particuliers mais plutôt dans une situation moyenne. C'est en ce sens que nous considérons nos terrains comme représentatifs.

Une autre question est de savoir si les enseignements que nous avons tirés de leur observation peuvent nous permettre des conclusions de portée plus générale. Ainsi que nous l'évoquions en introduction, l'objet local a ceci de particulier qu'il peut être envisagé à la fois pour lui-même, dans ses relations aux autres niveaux de pouvoir, ou pris comme un objet d'étude circonscrit dont les conclusions seraient aussi généralisables à l'ensemble du système politique. Les thèmes abordés ici, action politique, représentation et participation, mode de gestion économique et administratif, mode d'exercice du pouvoir par les dirigeants locaux et régionaux, nous semblent pouvoir en grande partie dégager des significations utiles pour la compréhension de processus plus globaux, y compris en ce qui concerne les relations entre les différents pouvoirs et l'organisation administrative.

Un certain nombre de grands traits dont on a constaté la présence dans nos trois terrains peuvent ainsi se dégager : la faiblesse de la capacité d'action de l'État au travers des institutions formelles, une absence de règles du jeu et de transparence qui laisse une place de choix aux relations informelles et aux réseaux clientélistes sur un mode parfois très proche du fonctionnement soviétique. Cette logique est parfois mise au service

---

<sup>733</sup> La littérature tant russe que de langue anglaise sur les régions russes en offre de nombreux exemples, qu'il s'agisse des orientations des dirigeants ou des analyses de comportement électoral et de perception des changements par la population. Des monographies régionales autant que des études récentes comparatives montrent que l'idée consistant à assimiler selon des paramètres quantitatifs régions communistes traditionalistes et bas niveau de démocratisation d'une part, et régions ayant plutôt entamé une modernisation libérale et degré élevé de démocratisation ne résistent pas à l'analyse (cf. notamment Gel'man, Ryzhenkov, Brie, 2003).

d'une gestion pragmatique du quotidien, notamment au niveau municipal. Mais le souci de la défense d'intérêts particuliers plus que la mise en œuvre de réformes destinées à la modernisation sociale ou économique est la règle. Après une période où les enjeux politiques et les acteurs politiques sont sur le devant de la scène au début des années 1990, la sphère économique a souvent accaparé les élites locales anciennes – reconverties ou non - et nouvelles, au détriment de la sphère du politique, qui ne semble plus exister que comme levier d'influence au service de l'économie au sein des réseaux de pouvoir. Si la sphère de la gestion municipale échappe en partie à cette logique, c'est par la recherche du professionnalisme, mais d'un professionnalisme ayant une forte tendance à exclure la représentation.

Est-ce alors dans la redéfinition des relations entre les différents niveaux de pouvoir - centre/régions et régions/villes - que l'on pouvait trouver un cadre propice à des logiques d'actions fortes et de transformations ? Si les risques d'éclatement fréquemment invoqués au début des années 1990 ont peu à peu disparu du centre des débats et des décisions politiques à partir du milieu des années 1990, les difficultés dans la construction du fédéralisme pour un État qui cherche à se définir sont restées très présentes. Les fluctuations et hésitations dans les politiques régionales et économiques au sommet du pouvoir ont beaucoup pesé sur les transformations internes aux régions, et ont façonné un type de relations politiques particulier, qui s'appuie sur la personnalisation et sur une forte dimension informelle, plutôt que sur des règles applicables à tous, et ce malgré les institutions formelles qui se sont peu à peu établies, notamment l'élection des maires et des gouverneurs au suffrage universel. Mal définies par la loi<sup>734</sup>, les relations entre le centre fédéral et les régions se sont construites essentiellement sur le mode du cas par cas et sur le mode bilatéral. La tentative de formalisation qu'a constitué la loi d'octobre 1999<sup>735</sup>, votée après l'arrivée au pouvoir de V. Poutine, qui tente pour la première fois de fixer dans un texte ces relations, masque mal la persistance des échanges du type « loyauté contre non intervention » (Gel'man,

---

<sup>734</sup> La Constitution de 1993 ne consacre pas de titre particulier au niveau régional qu'elle définit simplement comme un élément du pouvoir d'État, alors qu'elle distingue le niveau local (Blakksirud, 2003, 78).

<sup>735</sup> Loi fédérale 184 : « sur les principes généraux d'organisation des organes exécutifs et législatifs du pouvoir d'État dans les sujets de la Fédération de Russie ». Loi publiée dans Rossijskâ Gazeta du 19 octobre 1999.

Ryzhenkov, Brie, 2003, 266), avec des rapports de force qui varient au cours de la décennie 1990, tantôt favorables au pouvoir fédéral qui peut faire pression sur les responsables régionaux, tantôt favorables à ces derniers qui peuvent monnayer leur loyauté par des exigences financières ou par la possibilité d'une plus grande autonomie interne. Comme nous allons le voir un peu plus loin, si les relations centre/régions et régions/villes ont été assez substantiellement modifiées et codifiées par des réformes institutionnelles et législatives depuis 1999, cela n'a pas forcément transformé sur le fond l'exercice du pouvoir et les relations réelles entre les différents échelons administratifs et politiques.

Rétrospectivement, on peut considérer qu'en 1991, le pouvoir central avait en réalité le choix entre deux options : une politique à long terme de création d'un nouveau système de gouvernance territoriale, ou une politique de court terme consistant à s'assurer la loyauté des régions, loyauté essentiellement économique au départ. C'est le choix de la loyauté qui, à l'évidence, a été fait. Ce choix a considérablement pesé sur la configuration des régimes politiques régionaux et le type de développement mis en place. L'absence de nouvelles institutions a fait perdre au pouvoir central sa capacité d'influence sur les régimes régionaux et a donné aux régions une grande autonomie, mais une autonomie qui variait en fonction des ressources et des infrastructures propres à chaque région, phénomène qui a accéléré les fortes différenciations économiques selon les régions pendant la décennie.

En d'autres termes, les responsables politiques centraux pouvaient devenir un **acteur dirigeant**, au sens d'un acteur dont le sens de l'action est orienté vers le développement de nouvelles institutions et mu par une vision politique à long terme. Notre étude comme d'autres travaux aboutit à la conclusion selon laquelle les élites centrales se sont comportées comme **l'acteur dominant** d'un jeu politique dans lequel elles ont tenté de maximiser le contrôle sur des ressources économiques et politiques, en procédant à des arrangements avec les acteurs dominants dans les régions. A l'intérieur des régions, les acteurs dominants, essentiellement l'exécutif régional et les gouverneurs, on reproduit pour l'essentiel le même schéma de relations, avec un acteur ou un groupe d'acteurs dominant, d'éventuels sous-groupes subordonnés, que l'on retrouve par exemple dans les fractions politiques ou partis autorisés à contester la politique des autorités, - les oppositions du pouvoir en quelque sorte - en échange d'une neutralité sur certains

dossiers ou d'une absence de véritable concurrence lors des élections. Dans cette configuration, le jeu politique apparaît fermé, ne laissant que très peu de place à des contre-pouvoirs, à un espace politique, médiatique ou civique autonome. A ce titre, l'opposition communiste et nationaliste à Omsk, portée par des idéologues plus que par d'anciens gestionnaires du système, échappe en partie à cette règle. Toutefois, le règne sans partage du gouverneur, sans opposition crédible lors de tous les scrutins alors que la région était réputée voter en majorité pour l'opposition lors des scrutins nationaux, laisse aussi deviner des arrangements.

Quant à l'auto-administration locale, censée constituer le dernier niveau de l'organisation du pouvoir dans les villes et les villages, nous avons vu qu'elle avait les plus grandes difficultés à exister en tant qu'entité politique spécifique productrice d'une action publique et de pratiques politiques nouvelles. Elle s'est trouvée prise entre les tentatives du pouvoir régional, assez réussies au début des années 1990, de profiter de l'absence de normes juridiques fortes pour construire à l'intérieur de son territoire une organisation du pouvoir qui soit à son avantage, -notamment sur le plan de la répartition de la propriété et de la fiscalité-, et celles, assez réussies dans les années qui ont suivi, du pouvoir central pour affaiblir les exécutifs régionaux en s'appuyant sur les municipalités importantes et en récupérant l'idée d'une nature différente de l'auto-administration locale par rapport à la verticale du pouvoir d'État. Pourtant, tout dans la mise en œuvre des politiques concrètes démentait cette possibilité et faisait au contraire apparaître l'imbrication serrée des différents niveaux de pouvoir et des conflits, parfois très vifs et très longs -comme on l'a vu dans le cas d'Omsk-, qui portaient très concrètement sur les mêmes objets et les mêmes enjeux. C'est la rivalité intrinsèque à un exécutif bicéphale de fait dans les régions qui prédomine, parfois résolue par un arrangement, comme à Nijni-Novgorod dans les années 1990 (Gel'man 2003a) ou à Tomsk (Tarusina, 2003), parfois exacerbée par un conflit prolongé qui polarise toute la vie politique régionale par constitution de camps opposés, mettant chacun en œuvre des stratégies clientélistes, auprès notamment des acteurs économiques pour se renforcer, comme on l'a vu dans le cas d'Omsk. Ces logiques très éloignées de la production d'une action publique régionale modernisatrice ne se traduisent pas non plus dans un

conflit politique structurant qui pourrait être pris en charge par des acteurs politiques et conduire à un changement.

Qu'en est-il de la représentation et de la participation politique, l'autre prisme par lequel nous avons choisi d'observer la vie politique locale en Russie ? Le regard rétrospectif porté en 2006 nous confirme l'importance qu'a revêtue la fin des années 1980 du point de vue de l'émergence possible d'acteurs locaux à même de se saisir des enjeux d'une démocratisation et d'une modernisation alors en cours. Nous avons largement souligné tout au long de notre travail à quel point et comment ces acteurs avaient rapidement été écartés du jeu politique, ou bien avaient « basculé » du côté des administrations ; nous avons largement constaté que l'institution représentative elle-même avait perdu une grande partie de sa substance après 1993 et que l'on observait aussi bien dans les régions que dans les villes le même phénomène de déséquilibre flagrant au profit de l'exécutif, déséquilibre inscrit dans la législation et confirmé par le désintérêt de l'opinion. Nous ne nous sommes pas résolue à suivre pour autant les analyses dominantes qui, considérant que dans la période post-1993, les instances représentatives avaient perdu toute signification, ont fait porter l'analyse exclusivement sur le pouvoir exécutif et ses interactions avec le pouvoir central d'une part, ou les dirigeants économiques de l'autre. Il nous a semblé au contraire que l'analyse des transformations du système politique régional et local devait passer par celle des instances représentatives et législatives et d'autres mécanismes de représentation et de participation politique.

Nous avons par exemple, chez les entrepreneurs d'Omsk, cherché ce qui relevait de l'action politique au sens d'une prise en charge des enjeux du développement régional au delà des intérêts économiques de leurs entreprises, de la prise d'autonomie par rapport au monopole du pouvoir exécutif dans la région. Nous avons ici voulu suivre notre hypothèse selon laquelle l'investissement par des acteurs économiques de l'Assemblée législative régionale, -pour des raisons diverses dont certaines relèvent du pur calcul d'intérêt, étant donnée l'immunité que confère le mandat-, pouvait produire des effets, à la fois en termes d'un rééquilibrage du pouvoir régional, mais aussi plus globalement pouvait contribuer à une restructuration des relations de pouvoir au sein du



système régional dans le sens d'une modification du poids relatif des institutions informelles vis-à-vis des institutions formelles, et ce au profit de ces dernières.

Si l'on suit cette hypothèse, on constate alors que l'existence d'institutions formelles, même si elles ont d'abord servi de façade tout au long des années 1990 pour masquer un fonctionnement dominé par l'informel, n'est pas neutre et qu'elle produit des effets sur les acteurs du jeu politique – ici les entrepreneurs. Le fait qu'ils attachent à un moment donné de l'importance à une certaine norme démocratique qui a été produite à partir des évolutions des années 1980 - notamment le principe électif et l'existence de deux pouvoirs exécutif et législatif - compte pour la manière dont va se structurer et évoluer concrètement le système politique régional. En sens inverse, l'engagement d'acteurs non politiques au départ -ou en tout cas éloignés de l'action politique pendant la période « d'accumulation primitive » du début des années 1990 - produit à son tour des effets en termes politiques, dans la mesure où l'investissement des entrepreneurs dans les assemblées régionales au milieu des années 1990 en Russie a été un phénomène relativement massif qui a contribué au renouvellement du personnel politique. Avec l'exemple des entrepreneurs-députés de l'assemblée législative régionale, on a voulu montrer que du formel pouvait se construire, que la légitimité de l'élection était dans cette construction un élément important, et que cet exemple de transformation pouvait nous permettre de nous tenir à distance du déterminisme des deux approches de la transition et de la *path-dependence* en redonnant leur place aux acteurs.

Cet exemple nous permet aussi d'interroger la question des institutions et du processus d'institutionnalisation en regard de la démocratisation. Pour les tenants de l'approche néo-institutionnaliste, l'État de droit démocratique est caractérisé par la prégnance des institutions formelles comme règles et normes universelles qui constituent des contraintes significatives sur les acteurs principaux et leurs stratégies dans un système politique donné. (Gel'man, 2003d, 15). On a vu que les processus de transformation en Russie étaient traversés par la prédominance des institutions informelles sur les institutions formelles et c'est bien parce qu'il s'agit d'*institutions*, au sens des règles du jeu et des contraintes qui pèsent sur l'ensemble des individus y compris les acteurs principaux du système politique (North, 1990 ; Gel'man, 2004), que le changement de modèle et le passage aux institutions formelles, condition nécessaire à la démocratie, est si difficile. Le constat né des observations du terrain comme de l'analyse générale des

transformations à l'œuvre en Russie peut amener à faire le raisonnement suivant pour restituer le blocage qui empêcherait l'élimination de l'informel et donc la construction d'un État de droit démocratique : « les structures informelles économiques ont pris racine dans le système politique et juridique, elles assurent un 'collage' de l'économique, du politique et du juridique, qui empêche le système socio-économique global de s'effondrer, mais du coup, le politique, prisonnier de cette alliance, ne saurait être la source d'une réforme changeant la donne » (Désert, 2006, 24).

Cette définition très précise correspond aux analyses que nous avons menées et nous offre une explication possible - des raisons pour lesquelles ces nouveaux territoires préfigurant la construction de normes démocratiques et d'un espace public que nous évoquions plus haut se sont rapidement resserrés et n'ont pas permis aux acteurs de s'y mouvoir (Berelowitch et Wieviorka, 29)<sup>736</sup>. De leur côté, les acteurs ont aussi parfois choisi d'en sortir<sup>737</sup> ou bien ont contribué à redimensionner ce territoire à leurs mesures et à le fermer. Cela rejoint la définition de politistes en termes de « régimes politiques régionaux monocentriques », dans lesquels un acteur dominant – le gouverneur - construit un large domaine de domination personnelle reposant sur la ressource administrative et les liens informels avec les acteurs économiques et financiers. (Brie, 2003 ; Gel'man ; 2003b).

Nous n'avons pas dans notre étude privilégié les partis politiques, le fonctionnement du système de partis, mais d'autres travaux le font et concluent à l'impossibilité de parler pour la Russie d'un système de partis assurant une représentation des intérêts reposant sur des identités abstraites (Berelowitch et Wieviorka, 1996 ; Golosof, 2003, 2004 ; McFaul 2001 Riggs & Schraeder, 2005, Gel'man, 2006, Hale, 2006), une médiation entre la société et les institutions politiques et jouant un rôle structurant dans les processus politiques, notamment dans la désignation des leaders. A l'inverse, ce sont les dirigeants de l'exécutif, central ou régional, qui créent, au gré des besoins, des « partis du pouvoir » ou des coalitions lorsque l'acteur principal du jeu politique ne peut

---

<sup>736</sup> Explication qui pourrait rejoindre aussi l'image donnée des transformations socio-économiques dans les pays post-communistes par le problème consistant à « reconstruire le bateau en pleine mer » (*Rebuilding the ship at sea*) (Elster & al. 1998).

<sup>737</sup> Adoptant une attitude d'*exit*, pour reprendre les termes d'A. Hirschman (1970).

contrôler seul l'ensemble des ressources. Nous l'avons vu à propos des processus d'élections locales ou régionales sur nos terrains, ainsi que dans cette recherche omniprésente de « professionnels » pour contourner le politique. Ce problème est au cœur du déficit démocratique, et force est de constater que la forme de représentation des intérêts et des demandes sociales dominantes est restée pendant toute la période étudiée le clientélisme, que ce soit au sein des groupes dirigeants – entre élites économiques et administratives, ou dans le mode de relation instauré par les dirigeants régionaux vis-à-vis de la population, même lorsqu'elles peuvent prendre les traits d'un « parti du pouvoir » régional. L'incapacité à penser la démocratie locale autrement que par la représentation de groupes d'intérêts par des professionnels, s'accompagne cependant d'une recherche de légitimité dans la population, au delà d'un « clientélisme collectif ». A la fin des années 1990, le fait électif pour les responsables des villes et des régions était une caractéristique essentielle de la décennie, caractéristique que l'on pensait irréversible.

En cherchant d'autres modes de recomposition d'une action politique, nous avons aussi étudié des initiatives de quartiers qui nous semblaient intéressantes du point de vue de l'articulation possible entre une action politique « d'en haut » mais issue de groupes rivaux par rapport au pouvoir exécutif omniprésent - les entrepreneurs - et des demandes sociales – notamment la sécurité - non prises en charge et cherchant à s'exprimer. La recherche d'ordre et de sécurité étant incontestablement une des demandes sociales les plus répandues de la société russe post-soviétique (Rousselet, 1996a, 1998, Favarel-Garrigues & Rousselet, 2004), on peut considérer à ce titre qu'un investissement de cette question peut constituer une manière de se saisir d'un enjeu présent dans la société, même s'il ne s'agit pas d'un enjeu de transformation sociale et politique. On a constaté que ces comités de quartier, au delà de la base de mobilisation réelle qu'ils avaient constituée au moment de l'élection et d'une certaine pérennisation, étaient tiraillés entre l'instrumentalisation politique des députés, la reprise en main de l'administration locale et la dérive sécuritaire issue de cette demande d'ordre et de contrôle au sein de la population. En laissant dominer cette orientation et en perdant la dimension participative initiale au profit d'une insertion dans les institutions de l'auto-administration locale, ces initiatives ont pour l'essentiel perdu leur capacité à être un

vecteur de l'action politique. *A contrario*, mais de manière très ténue, les exemples d'initiatives de quartier autonomes à Dzerjinski et à Moscou<sup>738</sup>, ont plutôt réussi à conserver leur autonomie et à prendre en charge des enjeux spécifiques mais pertinents au regard des transformations de la vie économique et sociale en Russie, en gardant à distance les questions proprement sécuritaires.

On avait refusé, et on continue de penser que c'était avec justesse, le modèle classique de la transition en particulier tel qu'il s'imposait à nous au début des années 1990, dans sa version téléologique qui présupposait le point d'arrivée de la démocratie. Cette vision servait aussi à justifier les réformes économiques décidées par l'équipe arrivée au pouvoir à l'automne 1991. Cependant, ce travail a fait surgir pour nous des questions nouvelles sur ces processus de « transition » et de « démocratisation ». Elles sont le fruit de nos observations, de nos analyses et des enseignements qu'elles nous ont apportés, le fruit également du temps qui s'est écoulé depuis le début de ces transformations, et enfin sont nourries par les approches renouvelées de ces questions dans la littérature académique (Higley, 2003, Gel'man, 2003, Steen & Gel'man 2003, Gel'man & Tarusina, 2003, Brie, 2003). Ces approches qui font de fréquentes références à l'héritage soviétique pour nourrir l'analyse des transformations post-soviétiques, nous permettent au moins de mieux comprendre ce qui n'a pas fonctionné, et de commencer à pouvoir expliquer pourquoi, en réinterrogeant les modèles existants.

Ainsi, l'arrivée au pouvoir des « réformateurs » en 1991, pouvait apparaître comme le moment clé à partir duquel la démocratisation en cours dans la société pourrait pleinement s'enraciner dans le système politique et les institutions. Avec le recul, et avec les observations de notre travail de terrain, 1991 apparaît certes comme un moment clé, mais la rupture ne tient pas tant à un passage à la démocratie qu'à la victoire sans partage d'un groupe dominant au sein des élites. Ainsi, le groupe vainqueur des événements de 1991 au sein de l'élite a été à même d'imposer un consensus et de mener les réformes qu'il entendait selon le principe d'une « transition imposée », reposant sur des arrangements de courte portée plutôt que sur un « pacte des élites » considéré classiquement comme nécessaire à la consolidation démocratique au sens où il repose

---

<sup>738</sup> Que nous avons présenté au chapitre IV.

sur un accord de fond sur le fonctionnement des institutions et des normes démocratiques souvent issu d'un conflit politique conclu par des négociations (Higley, 2003). Ces arrangements ont constitué en réalité un obstacle dans la mesure où le principe de conflit qui pourrait permettre de définir les enjeux et de mettre en œuvre des orientations est en permanence évité au profit de la stratégie la moins coûteuse – ou la plus profitable, qui absorbe ou élimine les désaccords. Nous rejoignons sur ce point les travaux de V. Gel'man et d'autres spécialistes qui s'appuient sur des recherches étendues dans de nombreuses régions (Steen & Gel'man, 2003, Tarusina 2003). La crise d'octobre 1993 a été à ce titre emblématique d'une situation telle que le conflit, ou même la crise, ne pouvaient produire de processus d'apprentissage politique, contrairement de ce qui s'était passé à la fin des années 1980 (cf. le chap. II).

Ce bilan peut sembler très pessimiste au regard des hypothèses que l'on avait formulées au départ de ce travail et testées ensuite sur nos terrains. Nous pensons en tout état de cause que les analyses que nous pouvons faire des évolutions du début des années 2000, marquées par l'arrivée au pouvoir de V. Poutine, révèlent un état du système politique et de la société que l'on peut relier au bilan que nous venons de tirer de la décennie précédente.

### ***Les années 1990 portaient-elles en elles les évolutions ultérieures ?***

---

Octobre 2004 : dans la foulée du discours choc du président russe V. Poutine au lendemain des événements de Beslan<sup>739</sup>, le gouverneur d'Omsk L. Polejaev, réélu confortablement en 2003<sup>740</sup>, demande à ce que les maires soient dorénavant non plus élus au suffrage universel mais nommés<sup>741</sup>. Quelques mois plus tard, alors que les élections municipales sont prévues pour le 27 mars 2005, 22 candidatures -sur un total de 27 - sont déposées le dernier jour autorisé, par 22 ouvriers d'une même usine de la ville, qui affirment collectivement que les suffrages qu'ils auront remportés devront être

---

<sup>739</sup> Revendiquée par le chef de guerre tchéchène Chamil Bassaïev, la prise d'otages de plusieurs centaines d'enfants dans une école d'Ossétie du Nord se dénoue par un assaut des forces de l'ordre. Le bilan est de 339 morts et plus de 500 blessés.

<sup>740</sup> Un journal local ironise sur cette élection en titrant avant le scrutin : « L'élection de L. Polejaev aura lieu le 7 septembre ». <http://www.mn.ru>, 2 sept 2003. En effet, après une campagne quasi inexistante et marqué par l'absence de concurrents sérieux, L. Polejaev est réélu pour la 3<sup>ème</sup> fois au suffrage universel au 1<sup>er</sup> tour avec 56% des voix.

<sup>741</sup> *Eurasia Daily Monitor*, Volume 1, Issue 105 (October 14, 2004).

considérés comme un référendum populaire en faveur de la nomination des maires<sup>742</sup>. Ouvertement téléguidée par le nouveau directeur de l'usine, considéré comme un proche du président Poutine, l'initiative est accompagnée d'une pression du Kremlin sur le gouverneur qui vise à lui faire comprendre qui devra être le nouveau maire... Cet usage, porté à son paroxysme local, de la ressource administrative et de la technologie politique électorale, fait office de ballon d'essai pour le pouvoir, essai qu'il transforme ensuite dans la région de Kalouga, où le nouveau gouverneur élu en 2004, membre de *Russie Unie*, a pu faire élire un maire loyal membre du même parti à la mairie de la ville de Kalouga et tenter ensuite de faire pression sur les organes élus des autres villes pour qu'ils mettent d'eux-mêmes fin aux élections du maire<sup>743</sup>. A Omsk, l'assemblée législative régionale, au plus loin de son travail d'élaboration législative en faveur de l'auto-administration locale des années 1990, et dominée elle aussi par le parti *Russie Unie*, soutient l'initiative du gouverneur.

Ces deux exemples pourraient résumer l'ampleur de la volte-face qui s'est produite depuis le début des années 2000. Les réformes institutionnelles et les pratiques de pouvoir au niveau régional et local depuis l'arrivée au pouvoir de V. Poutine en 1999 constituent-elles une nouvelle rupture, après une fin des années 1990 qui semblait annoncer une « sortie de l'incertitude » (Gel'man, 2003d) avec des régimes régionaux, certes peu démocratiques, mais relativement stabilisés ?

Marquent-elles la fin de la « préférence pour le flou » (Mendras, 1999b), à laquelle s'opposent les termes de « dictature de la loi » ou de « renforcement de la verticale du pouvoir » qui deviennent dès 1999 le *leitmotiv* du pouvoir ? Signent-elles le début de la phase de « consolidation » qui doit suivre celle de la « transition » ? On a souvent le sentiment que l'on est confronté à un besoin de nommer, de qualifier le régime russe, après quinze ans de transformations et de nombreuses recherches qui ont jeté le doute sur différents paradigmes de la transition.

Les évolutions institutionnelles et politiques concernant le pouvoir régional et local depuis 2000 ont eu pour effets principaux de renforcer le contrôle du pouvoir fédéral sur

---

<sup>742</sup> [www.rferl.org](http://www.rferl.org) 25 février 2005.

<sup>743</sup> Le parti démocratique Iabloko a porté plainte dans la deuxième ville de l'oblast de Kalouga, Obninsk.

les régions, d'écorner fortement la portée de l'auto-administration locale tout en confiant de lourdes responsabilités à l'échelon municipal, et d'accroître considérablement le recours à la ressource administrative (Gazier, 2001, Orrtung & Reddaway, 2004, Petrov, 2004, Orrtung 2001, Gel'man Ryzhenkov & Brie, 2003). Dès son arrivée à la présidence en 2000, la « mise au pas des régions », sans même parler de la Tchétchénie où se déroule à nouveau une véritable guerre depuis l'autonomie 1999, est l'un des principaux chevaux de bataille de V. Poutine. Symbolisée notamment par le discours sur la « dictature de la loi »<sup>744</sup>, cette politique de renforcement de la verticale du pouvoir est initiée dès le mois de mai 2000 avec la mise en place de relais du pouvoir présidentiel dans sept entités supra-régionales regroupant les sujets de la Fédération. Sept représentants spéciaux<sup>745</sup>, parfois appelés « super-préfets », sont en charge de la bonne application des politiques fédérales et de l'action de l'État dans les régions ; ils disposent de prérogatives qui doivent leur permettre de contrôler effectivement les exécutifs régionaux, notamment d'intervenir dans les processus de nomination de postes clés dans la police, la justice ou l'administration. Parallèlement, on assiste à un affaiblissement du statut-même des autorités régionales avec le vote de deux lois qui consistent, pour l'une à changer le mode de nomination de Conseil de la Fédération en faisant disparaître les exécutifs régionaux de cette instance dans laquelle ils avaient acquis un grand poids<sup>746</sup>, et pour l'autre à opérer une première mise sous tutelle présidentielle dans la mesure où le président peut sous certaines conditions dissoudre les assemblées régionales et destituer les responsables de l'exécutif.

Malgré des effets structurels indéniables de ces réformes, on peut constater leurs limites. D'une part, la capacité d'action des représentants spéciaux du président n'est pas aussi importante que ne le laissait penser leur mise en place initiale, l'absence de compétence en matière économique et budgétaire diminuant notamment leur impact (Orttung, 2003). Le pouvoir central doit donc quand même en revenir à des moyens de pression plus directs et donc aux relations bilatérales. D'autre part, le président a aussi besoin de s'assurer la loyauté des gouverneurs, que ce soit pour mettre en œuvre sur le terrain les réformes décidées en haut, ou pour construire une machine politique efficace

---

<sup>744</sup> terme rendu célèbre par le discours du 19 mai 2000.

<sup>745</sup> Le terme russe est *polnomočnye predstavitel'nye Prezidenta* (représentants plénipotentiaires du Président). Ils sont le plus couramment désignés par l'acronyme *polpredy*.

<sup>746</sup> Les gouverneurs s'étaient notamment appuyés sur le conseil de la Fédération pour tenter à la fin de la présidence Eltsine une initiative politique indépendante à l'approche des élections législatives de 1999.

dans les régions. Les gouverneurs ayant exprimé une forte opposition à la réforme de 2000<sup>747</sup>, de nouvelles mesures prises en 2002 ont eu pour but de les rassurer sur leur pérennité politique en rendant possible l'exercice d'un troisième mandat, tandis que le pouvoir continue d'user d'un mode de relations bilatérales en assurant les loyaux de sa protection et en usant de pressions contre les éventuels récalcitrants –comme on l'a vu dans le cas de l'élection municipale d'Omsk en 2005.

La nouvelle loi électorale de 2002 introduit quant à elle une réforme aux conséquences importantes pour la branche législative du pouvoir régional : suivant le modèle de la Douma fédérale, les assemblées régionales doivent avoir pour moitié des députés élus sur des listes de partis. Officiellement destinée à rééquilibrer le pouvoir législatif régional face au monopole de l'exécutif, cette réforme vise surtout à enraciner localement l'implantation du parti du pouvoir *Russie Unie*, une situation qui ne peut que profiter aux gouverneurs, dont la majorité a rallié ce parti (Moses, 2003) et renforcer encore un peu plus le caractère monopoliste des régimes politiques régionaux (Gel'man, Ryzhenkov, Brie, 2003).

Un pas supplémentaire dans la mise au pas des régions a été franchi en 2004. En discussion depuis plusieurs mois, et fortement souhaitées par une partie de l'administration, les réformes administratives et électorales annoncées par V. Poutine le 13 septembre 2004<sup>748</sup> et présentées comme un élément du combat contre le terrorisme, viennent couronner le processus. La loi de décembre 2004 met fin au principe de l'élection au suffrage universel des gouverneurs régionaux et des présidents des Républiques fédérées, au profit d'une nomination adoucie par un suffrage indirect<sup>749</sup>, tandis que le scrutin proportionnel est étendu à l'ensemble de la Douma, remplaçant le scrutin mixte en vigueur jusque là. La suppression des circonscriptions électorales, qui avantagent les candidats locaux et sans affiliation politique, vise avant tout à renforcer le parti du pouvoir Russie Unie en pleine ascension, auquel se sont déjà ralliés la plupart des gouverneurs. Elle constitue un obstacle supplémentaire à la constitution d'un

---

<sup>747</sup> La Douma a voté la loi en force en passant outre l'opposition du conseil de la Fédération dans lequel les gouverneurs siégeaient encore.

<sup>748</sup> Lors d'une réunion du gouvernement élargie aux responsables des structures de force et aux présidents des chambres.

<sup>749</sup> Les responsables régionaux étant formellement élus par l'assemblée législative régionale sur proposition du centre fédéral.



système politique régional avec des partis qui pourraient assurer le relais entre l'expression d'intérêts locaux et une vision politique générale.

En septembre 2006, une nouvelle loi en préparation au ministère de l'Intérieur donnerait cette fois le pouvoir au président de limoger les gouverneurs régionaux directement, sur simple ouverture d'une instruction par le parquet général<sup>750</sup>, possibilité ouverte par la réforme de 2000, mais qui restreignait jusque là ce droit aux affaires graves et aux gouverneurs qui avaient déjà été condamnés<sup>751</sup>. D'un autre côté, les gouverneurs loyaux pourraient être autorisés à prolonger encore leur mandat, qui ne relève plus du suffrage universel, tandis que ceux qui cherchent à faire un jeu trop autonome seraient soit directement menacés, soit soumis à la pression d'un retrait possible du soutien présidentiel, ce qui constituerait pour beaucoup d'entre eux une pression plus forte que la menace d'une non réélection<sup>752</sup>. On voit ici que le système d'échange de « loyauté contre non intervention » caractéristique des années 1990 continue d'exister et n'a pas été remplacé par la construction d'une politique régionale à long terme, mais s'est cependant déplacé assez nettement au profit de la loyauté : elle doit de plus en plus être sans faille<sup>753</sup> pour qu'un minimum de non intervention puisse subsister à l'intérieur de la région.

Ces réformes, si elles sont décidées et imposées au premier chef par un pouvoir central qui fait du rétablissement de l'autorité de l'État l'axe principal de sa politique en s'appuyant de plus en plus sur les structures de force<sup>754</sup>, répondent aussi à la demande d'ordre et de stabilité si prégnante au sein de la population autant que parmi les élites régionales. Ces éléments ont été fort bien compris par V. Poutine et son entourage qui ont donc mis en scène la figure d'un État retrouvant la capacité de répondre à cette demande d'ordre à tous les niveaux, qu'il s'agisse de la population<sup>755</sup> ou des élites régionales elles aussi plus soucieuses de se maintenir au pouvoir que de participer à la

---

<sup>750</sup>« Kremlin Targets the Governors Again », *Moscow Times* September 8, 2006 ; <http://www.rferl.org/newsline/2006/09/1-rus/rus-080906.asp> ;

<sup>751</sup> En 2006, elle a commencé d'être utilisée contre plusieurs responsables régionaux, notamment dans les districts autonomes de Iamalo Nenets et des Koryaks, ainsi que dans les *oblast* de Tver et Saratov

<sup>752</sup> Interview du représentant spécial dans le district fédéral de Volga Alexandre Konovalov dans la *Nezavisimaâ Gazeta*, 9 août 2006. <http://www.rferl.org/newsline/2006/08/1-RUS/rus-090806.asp>

<sup>753</sup> et inclure notamment la « garantie » d'une victoire du Parti Russie unie lors des échéances électorales.

<sup>754</sup> Ensemble des institutions et organismes d'Etat auxquels sont rattachées des forces armées (Facon 2001), principalement le ministère de l'Intérieur, de la Défense et les services de sécurité.

<sup>755</sup> Les enquêtes réalisées au lendemain de l'annonce de ces réformes montrent que l'opinion semble satisfaite. Voir les enquêtes du Vtsiom, notamment. <http://www.polit.ru/documents/242791.html>

construction d'un régime régional pluraliste. Ce faisant, le pouvoir avait pour objectif de produire non seulement une consolidation du régime, mais aussi de retrouver la confiance de la population et de mettre fin au fossé grandissant entre la société et le pouvoir qui avait caractérisé les années 1980. La popularité non démentie du président depuis 1999 témoigne d'une certaine réussite de cette politique.

L'annonce de la suppression de l'élection des gouverneurs a suscité sur le moment de nombreuses réactions à l'intérieur de la Russie et a orienté, à l'extérieur, un changement de regard sur le pays, dont les évolutions dans le sens du renforcement de l'État avaient jusque là été plutôt accueillies avec bienveillance. On peut cependant se poser la question de savoir si le mode de désignation du gouverneur est à ce point central dans l'appréciation que l'on peut porter du régime politique en Russie, et de ses avancées en matière de démocratisation (Blakkisurd 2003, 72). Nos observations de terrain et l'histoire électorale des régions russes depuis 1996 montrent assez bien que l'élection est une condition peut être nécessaire mais pas suffisante d'un exercice du pouvoir et d'un jeu politique ouverts. Le déséquilibre du pouvoir au profit de l'exécutif nous semble être une constante plus fondamentale du système politique régional russe. Le fait qu'il procède du suffrage universel à partir de 1996 lui donne une plus grande légitimité apparente, mais l'absence de véritable compétition démocratique, l'usage étendu de la ressource administrative et des *Piar*<sup>756</sup>, qu'elles soient « blanches » ou « noires », nous amènent à penser que ce pouvoir sorti des urnes servait aussi à assurer la domination sur un pouvoir représentatif dont les prérogatives sont de plus en plus réduites<sup>757</sup>.

L'auto-administration locale a elle aussi été touchée par les réformes des années 2000. L'idée d'un échelon qui ne ressorte pas de la verticale du pouvoir et où puisse s'exercer une gestion des affaires locales plus démocratique n'a pas été écartée d'emblée par le nouveau pouvoir central ; elle pouvait en effet servir à témoigner d'une bonne volonté démocratique d'autant moins risquée que les prérogatives étaient limitées et sans grande interférence avec le pouvoir fédéral. En fin de compte, c'est le niveau régional, « coincé » entre l'auto-administration locale et le niveau fédéral qui aurait été mal servi

---

<sup>756</sup> Il s'agit des initiales de « public relations » importées dans le lexique politique russe.

<sup>757</sup> D'ailleurs, au printemps 1999, alors qu'approchait la fin du mandat pour certains gouverneurs et que l'économie était déstabilisée par la crise économique de 1998, l'idée de repasser à une désignation par nomination avait commencé à faire son chemin parmi les gouverneurs.

sur le plan de sa définition institutionnelle et notamment constitutionnelle<sup>758</sup> dans toute la décennie 1990, ce qui aurait contribué à la diversité des régimes régionaux, et aux arrangements bilatéraux entre les régions et le pouvoir central : à son tour, ce niveau mal défini aurait tenté de garder pour lui le maximum de ressources et de prérogatives et donc tout fait pour que l'auto-administration locale ne parvienne pas à émerger comme mécanisme à part entière de la gestion des affaires locales et de la vie démocratique. Le pouvoir fédéral a donc semblé au début des années 2000 vouloir des gages démocratiques sur la question de l'auto-administration locale, en reprenant l'idée d'une nature et d'un contenu de l'auto-administration locale profondément distincts du pouvoir d'État. Mais ces projets devaient prendre en compte les intérêts des leaders régionaux, mis à mal par les réformes de 2000, et la réforme finalement présentée est apparue comme un cadeau de compensation que le pouvoir fédéral octroyait aux gouverneurs. Le projet proposé fin 2002-début 2003 par Dimitri Kozak<sup>759</sup>, avec de longs atermoiements et allers et retours entre l'administration présidentielle, le Conseil d'État et le Parlement, est plutôt considéré comme favorisant les sujets de la Fédération au détriment des organes de l'auto-administration locale<sup>760</sup>. Certes, une répartition beaucoup plus nette des charges et des recettes budgétaires entre le niveau de l'auto-administration locale et la chaîne de la verticale du pouvoir devrait permettre une amélioration des finances locales ; mais cette autonomie financière s'accompagne d'une double contrepartie : d'une part, le gain en autonomie financière fait peser une lourde responsabilité sur les municipalités, notamment en matière de salaires de la sphère budgétaire ou de financement des services publics, avec le risque d'accroissement de la différenciation régions riches/régions pauvres que cela implique ; d'autre part, un contrôle plus important des sujets de la Fédération peut s'exercer sur l'organisation même de l'auto-administration locale et notamment sur sa délimitation territoriale. Le

---

<sup>758</sup> La constitution de 1993 garantit l'auto-administration locale dans son article 12.

<sup>759</sup> Proche de V. Poutine et alors adjoint de l'administration présidentielle, D. Kozak est devenu après les événements de Beslan le représentant spécial du Président dans la région qui pose le plus de difficultés à l'État russe, le district fédéral du Sud, dans lequel est inclus le Caucase du Nord.

<sup>760</sup> Voir notamment Nikolai Petrov, "Municipal Deformation", *Moscow Times* 7 mars 2003 ; Gregory Feifer, "Parliament Considers Overhaul Of Local Governments", RFE/RL daily report, Moscow, 24 février 2003 ; Anton Nikolaev i Aleksej Redichkin, « Vystupaem protiv, golosuem – za. Zakonoproekt o mestnom samoupravlenii postupaet v Dumu (nous nous déclarons contre, nous votons pour. Le projet de loi sur l'auto-administration locale) », polit.ru 06.12.2002 <http://www.polit.ru/documents/519433.html> ; Marina Liborakina « O suti reformy mestnogo samoupravleniâ (à propos des fondements de la réforme de l'auto-administration locale) », polit.ru 14.10.2002 <http://www.polit.ru/documents/509267.html> ; Tomila Lankina, "Managing the Grassroots: Putin's reform of local government". *Russia an Eurasia Review (The Jamestown Foundation)*, Volume 2, Issue 9, 29 avril 2003.

projet de parvenir, à l'instar des gouverneurs, à une nomination des maires qui deviendraient avant tout des gestionnaires, est la conséquence logique de ces réformes. La nouvelle loi fait de l'auto-administration locale *de facto* le dernier échelon territorial du pouvoir d'État. De ce point de vue, cette réforme est dans la suite logique de la première vague de 2000, et se traduit du point de vue des relations État-société d'une part par un renforcement des prérogatives du premier au détriment de l'autonomie de la seconde, et d'autre part par un affaiblissement des institutions étatiques elles-mêmes lorsqu'elles viennent en concurrence avec le pouvoir du Président. Cependant, les observations faites sur nos terrains nous avaient conduit à la même conclusion dès le milieu des années 1990. Cette réforme n'est donc peut-être que venue mettre en accord le droit avec la réalité tout en opérant une modernisation qui rend le pays plus « gouvernable »<sup>761</sup> qu'auparavant. En mettant un point final à une certaine forme d'utopie qui avait germé au début des années 1990 et qui faisait de l'auto-administration locale le lieu d'une démocratie locale abritée du poids de l'État et des jeux d'intérêts<sup>762</sup>.

Comment, devant tant de faits objectifs qui font rupture, revenir à notre hypothèse de forte ligne de continuité avec les années 1990 ? On a pu montrer que les modèles de transition classique ne fonctionnaient pas pour la Russie et que les arrangements entre élites, non seulement ne favorisaient pas la démocratisation mais y faisaient obstacle. De son côté la *path-dependence* ne peut parvenir à tout expliquer et, dans l'histoire russe de ces quinze années, on peut compter nombre d'occasions au cours desquelles les acteurs dirigeants comme la société – et les électeurs – ont eu, devant un certain nombre d'orientations, un choix qui n'était pas uniquement déterminé par les héritages.

A cet égard, nous nous trouvons perplexe face à certaines analyses, certes publiées au début de la présidence Poutine et qui ne font qu'effleurer la dimension régionale de sa politique : celles-ci évoquent la consolidation institutionnelle et le retour de l'État comme condition de la consolidation démocratique et voient justement dans la politique

---

<sup>761</sup> Le terme russe *upravlaemyj*, dirigé ou gouverné, est très fréquemment accolé à ceux de démocratie (*demokratiâ*) ou pays (*strana*).

<sup>762</sup> « Mozhno li samoupravlenie nasadit' kak kartoshku (peut-on planter l'auto-administration locale comme des pommes de terre) », document <http://www.polit.ru> 21 février 2003.

menée -à-vis des régions et dans les régions depuis le début des années 2000 une illustration de cette hypothèse du retour à l'État comme retour à la règle démocratique.

Or, on constate plutôt que l'idée de la reconstruction de l'État et de l'établissement de règles formelles comme condition de la consolidation démocratique semble bien avoir laissé la place en Russie à celle d'un pouvoir restaurant l'État à son avantage, en admettant de moins en moins d'opposition et en amoindrissant petit à petit les espaces d'autonomie politique et civique dans la société<sup>763</sup>. Le renforcement de la verticale du pouvoir ne vaut pas démocratisation mais renforcement du caractère monocentrique du régime, y compris dans la capacité de l'acteur dominant à faire le vide autour de lui, soit par absorption des rivaux qui acceptent de rentrer dans le jeu dominant, soit par élimination de la scène politique<sup>764</sup> des opposants qui résistent en en faisant la cible d'attaques politiques administratives ou judiciaires.

Cette configuration aboutit à l'affichage d'un consensus des élites tel qu'on peut se demander si il ne tend pas vers une forme d'*idéocratie* – régime stable mais non ou peu représentatif avec des élites unies autour d'un système de croyance peu diversifié qui font allégeance à une idéologie nationale -, une configuration utilisée pour décrire le système soviétique (Higley & al., 2003, 15). On ne veut pas pour autant dire qu'il s'agit d'un retour au système soviétique mais d'une configuration proche dans le fonctionnement du pouvoir.

Ce qui frappe dans les nombreux signes de loyauté de la part des élites comme de la part de la société envers le pouvoir est qu'il semble s'être opéré un ralliement massif autour de grandes orientations qui portent au premier plan les dimensions d'identité nationale et de souveraineté, qu'elle soit économique ou géopolitique. La situation est telle que l'État apparaît comme pratiquement le seul acteur des transformations, qu'il est assez largement légitimé dans ce rôle et qu'il ne trouve quasiment plus face à lui d'adversaire politique, social, ou culturel pour contester ces grandes orientations qu'il tente avec un succès certain de mettre en cohérence tant sur la scène intérieure que sur la scène

---

<sup>763</sup> Déjà potentiellement soumises à la pression ou à l'arbitraire des exécutifs régionaux, les associations sont particulièrement touchées par les réformes institutionnelles. Cf. sur ce point l'analyse de la loi sur les associations du 18 janvier 2006 [http://www.fidh.org/article.php3?id\\_article=2984](http://www.fidh.org/article.php3?id_article=2984)

<sup>764</sup> On constate ainsi la quasi disparition des partis démocratiques et libéraux du Parlement aux élections législatives de 2003. Les quelques personnalités qui subsistent sont des députés élus au scrutin uninominal, une possibilité qui disparaît dans la loi de décembre 2004 (Daucé, 2006, Gel'man, 2006).

internationale. Mais alors que l'Etat semble parvenir à ses fins sur le plan idéologique, il n'est en revanche pas certain que ce soit le cas en matière de gouvernance locale et régionale. On observe que, sur le terrain, les pratiques de la décennie précédente perdurent à ceci près qu'elles sont aujourd'hui plus « verrouillées ».

L'idée que la transformation du régime, l'ouverture possible d'un jeu sur les grandes orientations passe par un nécessaire retour au conflit entre acteurs dirigeants (Gel'man, Ryzhenkov, Brie, 2003, 273), nous semble tout à fait juste à mettre en avant et nous rapproche de nos hypothèses premières qui portaient sur la capacité d'acteurs politiques et sociaux à définir des enjeux de transformations et à les porter. Mais elle demeure orientée vers les élites, qui semblent les plus prises dans l'attraction du consensus. Il nous paraît donc pertinent de rechercher ailleurs dans la société les conditions du retour à une conflictualité autour des orientations politiques, sociales et économiques : « si le conflit est une source privilégiée du changement, sa pertinence et son rôle dynamique dépendent aussi de la trajectoire suivie par les sociétés, de par leur passé, du rythme de leurs mutations et de la stratégie combinée de l'ensemble de leurs acteurs » (Badie, 1984, 157).

### ***Un retour des mobilisations sociales ?***

---

Depuis 2004, on a observé la résurgence de mobilisations importantes, et souvent au départ indépendantes des partis politiques, contre la réforme des avantages sociaux<sup>765</sup>. Après les nombreuses manifestations du printemps 2005 qui ont surpris les politiques comme les analystes par leur caractère massif et largement auto-organisé au départ, cette mobilisation a été pérennisée dans un assez grand nombre de régions<sup>766</sup>, avec la

---

<sup>765</sup> La monétisation consiste à remplacer de nombreux avantages en nature catégoriels ayant servi de « filet de protection » à un certain nombre de catégories sociales pendant les réformes économiques, par des compensations financières versées par les régions (Clément, 2006).

<sup>766</sup> Qui consiste à transférer aux régions la charge des compensations financières, très inférieures au coût réel du service avant sa monétisation. Autre réforme à résonance locale et régionale, la réforme des charges communales et locatives issu du nouveau code du logement entré en vigueur en 2005. Préconisée notamment par la banque mondiale, ces réformes étaient en préparation depuis des années (cf. *supra* chap. III pour Kalouga et chap. IV pour Omsk notamment).

création de comités ou « conseils de coordination »<sup>767</sup> qui tentent de fédérer leur action<sup>768</sup>, localement, s'appuient sur une coalition de forces politiques très variable, dont le dénominateur commun est l'opposition à la politique du président V. Poutine et à la monopolisation de la vie politique par le nouveau parti du pouvoir *Russie Unie*.

Ces forces appartiennent surtout à l'opposition dite de gauche (*levye*), mais on y trouve parfois aussi le parti démocrate centriste *Iabloko* et même le très libéral SPS. Parties de revendications très spécifiques, notamment autour des questions de privatisation du logement et des charges communales, elle s'appuient aussi sur quelques personnalités de l'opposition, souvent issues des régions, pour contribuer à politiser et donner plus d'ampleur à leur mouvement : ainsi le député de la Douma O. Smoline qui appuie et fédère un mouvement qui s'oppose aux logiques de privatisation dans l'enseignement, ou le député d'Astrakhan O. Cheïn pour les questions de logement. Ces mouvements ont constitué en 2004 et 2005 un test indéniable pour la popularité du régime et de son président et leur bonne implantation régionale ne compte pas pour rien dans les réformes institutionnelles de 2004 et 2005.

Pour autant, on constate que les pratiques informelles consistant à recourir à la protection de tel ou tel responsable local par le biais des relations personnelles sont très présentes dans l'action de ces mouvements et dans la manière dont elles cherchent localement à résoudre les problèmes concrets posés par les réformes. On constate donc à la fois une autonomie fragile vis-à-vis des structures du pouvoir et une grande difficulté à transformer l'enjeu spécifique d'une mobilisation en un enjeu politique fort, indépendant des simples enjeux locaux de pouvoir, cette fragilité jouant dans les deux sens : fragilité pour le mouvement car les tentatives d'instrumentalisation de ces comités en fonction des échéances électorales locales sont très présentes ; mais aussi pour la constitution d'une opposition politique. En effet, l'exécutif régional utilise toutes les capacités de la *ressource administrative*, y compris la menace, pour faire renoncer à leur participation à ces mouvements des formations politiques qui ont acquis au fil des années le statut « d'opposition du pouvoir » et sont à ce titre plus ou moins intégrées au jeu politique régional au titre d'acteur subordonné. C'est notamment le cas à Omsk, où les manifestations avaient pourtant rassemblé 2000 personnes –un chiffre

---

<sup>767</sup> *Sotúz koordinacionnyh sovetov.*

<sup>768</sup> Observations recueillies en juillet 2006 à Saint-Pétersbourg lors du second Forum Social russe. Voir aussi les travaux de K. Clément et le site l'institut d'action collective IKD <http://www.ikd.ru>

important pour une ville de province russe - et étaient à l'origine soutenues par l'ensemble de l'opposition à la politique du président et à celle du gouverneur (Clément, 2006). Ces mouvements, pour parcellaires qu'ils soient, témoignent d'un potentiel de contestation dont le pouvoir peut être amené à tenir compte, en reculant ponctuellement par exemple lorsqu'une menace pèse sur une des bases de son soutien – en l'occurrence les retraités -. Mais il utilise au maximum la ressource administrative et politique<sup>769</sup>, voire les ressources policière et judiciaire pour contenir le potentiel de contestation émanant par exemple de la jeunesse<sup>770</sup>, semblant redouter une extension à la Russie des mécanismes de mobilisation qui ont conduit aux « révolutions colorées » de Géorgie et d'Ukraine.

Ce scénario semble toutefois très éloigné de ce qui peut vraisemblablement attendre la Russie à court terme, compte tenu de la légitimité dont bénéficie le régime. Si ces mobilisations sont, au milieu des années 2000, incontestablement plus proches des préoccupations quotidiennes de la population que les questions de démocratie locale ou d'équilibre du fédéralisme, elles nous apparaissent toutefois peu susceptibles de remettre en cause les fondements d'un régime qui semble s'être installé en bénéficiant d'un consensus inconnu jusque là dans la période post-soviétique. Elles peuvent aussi apparaître comme « décalées » alors qu'on observe au cours des dernières années un déplacement des enjeux vers les questions d'identité, culturelle ou nationale. C'est plutôt l'avenir d'un vivre ensemble à l'intérieur d'une entité politique inédite qui s'est longtemps cherchée, qui nous paraît au centre des enjeux tels qu'ils sont aujourd'hui formulés dans la société et des questions que peuvent se poser les chercheurs.

---

<sup>769</sup> Ceci a conduit le parti du Président Russie Unie à créer un mouvement de jeunesse pro-présidentiel *Nachi* (« les nôtres ») pour contrer et dépasser en nombre les petits mouvements de contestation recrutant parmi la jeunesse, *Oborona* d'orientation démocrate-libérale, ne cachant pas ses sympathies pour l'organisation ukrainienne *Pora*, mais peu nombreuse et divisée peu après sa création, et les Nationaux-bolchéviques d'E. Limonov, beaucoup plus nombreux et organisés, spécialistes d'actions coup de poing, et cibles répétées de la répression (de nombreux militants sont en prison), à l'idéologie très éloignée mais dont l'opposition peut représenter une menace car elle repose sur le sentiment national et la nostalgie de l'empire. Les Nationaux-bolchéviques –leur direction en tout cas - ont voulu en 2006 se rapprocher des partis démocratiques dans l'idée de constituer un front d'opposition à V. Poutine.

<sup>770</sup> De très nombreux militants, la plupart jeunes, appartenant aux organisations sociales et politiques de gauche (*levye*) et notamment aux Nationaux-bolchéviques ont été arrêtés préventivement pour empêcher leur participation au second forum social russe organisé à l'occasion du sommet du G8 à Saint-Petersbourg en juillet 2006. Les autorités des régions ont joué un rôle important dans cette répression, qui fait suite aux pressions politiques et administratives sur les partis ou fractions régionales qui voudraient soutenir les mouvements de protestation organisés dans certaines régions.





## BIBLIOGRAPHIE

### *Présentation*

---

La bibliographie qui suit est présentée de manière alphabétique, pour respecter le mode de citation des références bibliographiques que nous avons choisi pour l'ensemble de ce travail : nous avons retenu la présentation 'anglo-saxonne' qui indique entre parenthèse le nom de l'auteur et l'année de publication, et le cas échéant la page de l'ouvrage ou de l'article.

Ce choix correspondant notamment à la volonté de ne pas alourdir les notes de bas de page, déjà très nombreuses et que nous avons réservées aux précisions, incursions géographiques ou temporelles ainsi qu'aux citations d'entretiens. Mais nous avons aussi choisi de présenter en notes de bas de page les références à des articles de presse (locale ou centrale), qu'il nous semblait utile de distinguer de la bibliographie proprement dite. Les références qui suivent sont en français, anglais et russe (pour ces dernières le titre est traduit en français). On se reportera pour la transcription des mots russes à l'avertissement figurant au début de la thèse.

Nous présentons également un certain nombre de sources périodiques, journaux et revues, ainsi qu'une sélection de sites internet. Beaucoup n'existaient pas au début de notre recherche mais ils constituent aujourd'hui une base incontournable pour la recherche d'informations.

Suivent une sélection des principaux textes de législatifs et réglementaires sur l'org des pouvoirs régionaux et de l'auto-administration locale.

## **Références :**

---

- “Komu nužny ustavy regionov ?” (Qui a besoin des statuts des régions ?), *Rossia regionov* (la Russie des régions), bulletin de la fondation Politgeocentr, n°1, 1994.
- “Problemy razvitiâ rossijskogo federalizma” (kruglyj stol Soveta Federacii 4 iûnâ 1996 g.) [les problèmes de développement du fédéralisme russe (table ronde du Conseil de la Fédération du 4 juin 1996)], *Polis*, n°4, 1996, pp. 20-32.
- “Russia’s Regional Associations in Decline”, *Post-Soviet Geography*, vol. 24, n°1, janvier 1993, pp. 59-66.
- « De la participation des habitants », *Archimède et Leonard*, hors série n°12, été 1995.
- « La Russie de Poutine », numéro spécial de la revue *Pouvoirs* n°112, 2005.
- « Pouvoir local et démocratie participative » (1997), *Alternatives Sud*, numéro spécial, vol. 4, n°3.
- « Region krupnym planom : Kuzbass (gros plan sur une région : le Kuzbass) », *Rossijskaâ Federaciâ*, n°12, 1997. (suite d’articles).
- « Retour sur l’URSS », *Historiens et géographes* (n° spécial), n° 351, décembre 1995.
- « Russia after the Elections », dossier spécial, *Transition (Prague)*, 23 février 1996, p. 5-45.
- ABÉLÈS, Marc (1992). « Anthropologie politique de la modernité », *L’Homme*, vol. XXII, n°1, janvier-mars, pp. 15-30.
- ABÉLÈS, Marc (1994). « Les réseaux et le pouvoir : anthropologie du monde politique », *Sciences Humaines*, Hors série n°5, mai-juin, pp.17-19.
- ABÉLÈS, Marc (1997). *Anthropologie du politique*, Paris: Armand Colin, 283 p.
- ADAMS, J. S.( 1977). *Citizen Inspectors in the Soviet Union*, New York: Praeger.
- ADAMS, J.-S. (1977). *Citizen inspectors in the USSR*. N.-Y., Praeger, 232 p.
- AËRAËL, Džeremi (1997) PAIN Èmil, ZUBAREVIČ Natal’â, Èvoluciâ vzaimootnošenij centra i regionov Rossii: ot konfliktov k poisku soglasiâ (Evolution des relations entre le centre et les régions de Russie : des conflits à la recherche d’une entente), M.: Centr’ ètnopolitičeskij i regional’nyh issledovanij / Rand Centre for Russian and Eurasian Studies.
- AFANAS’EV, Mihail (1994) « Klientela v Rossii včera i segodnâ (les clientèles en Russie hier et aujourd’hui ». *Polis*, n°1, p. 121-126.
- AFANAS’EV, Mihail (1999). « Preobrazovaniâ Rossii : itogi desâtiletiiâ » (Les transformations en Russie : bilan d’une décennie), » *Pro et Contra*. (Publication du Carnegie Endowment for International Peace, Moscou, tome 4, printemps, version internet sur le site <http://www.carnegie.ru/pubs>

- AFANAS'EV, Mihail (2000). *Klientelizm i Rossijskaâ gosudarstvenost' (le clientélisme et l'étatisme russe)*, Moscou, Moskovskij obšestvennyj naučnyj fond (Fondation pour les sciences sociales de Moscou). 2nde éd., 317 p.
- AFANAS'EV, Ūtri (dir.) (1989). *La seule issue*. Paris, Flammarion, 551 p. [trad de *Inogo ne dano*, Moscou, Progress 1989]
- AGRANAT, Grigorij (1996). « O regional'nom razvitii i regional'noj politike (a propos du développement régional et de la politique régionale) », *Svobodnaâ mysl'*, n°9, pp. 23-32.
- Akademiâ gorodskoj sredy, (Académie du milieu urbain) (1995). *Gorodskaâ sreda: tehnologiâ razvitiâ (le milieu urbain : technique de développement)*. Moscou, 1995, 240 p.
- ALM, James, SJOQUIST, David L. (1995), "Social Services and the Fiscal Burden in Russia", *Comparative Economic Studies*, vol. 37, n°4, Winter, pp. 19-31.
- ALMOND, Gabriel A., VERBA Sydney (1989). *The Civic Culture*, New-York (Mass.), Sage University Press. [1<sup>ère</sup> éd. Princeton University Press, 1963].
- ALMOND, Gabriel (1995). « Commentary : the record of Soviet Studies » in ORLOVSKY D. (eds), *op. cit.*, p. 193-197.
- AMIROV, Anvar ; MIHÈESKU, Lûdmila Aleksandrovna (2000). *Regional'nye vybory : 1999 (les élections régionales de 1999)*. Moscou, Panorama, 278 p.
- ANDREWS, Josephine, STONER-WEISS, Kathryn (1995) "Regionalism and Reform in Provincial Russia", *Post-Soviet Affairs*, vol. 11, n°4, pp. 384-406.
- ÂNICKIJ, Oleg Nikolaevič, HALIJ, Irina Al'bertovna (1995). "Ekologičeskoe dvizhenie v Rossii (les mouvements ecologistes en Russie) », *Sociologičeskie issledovaniâ (SOCIS)*, n°8, p.15-36.
- ÂNITSKI, OLEG N. (1987). *Ekologičeskaâ perspektiva goroda (la perspective écologique de la ville)*. Moscou : Mysl', 280 p.
- ÂNITSKI, OLEG N. (1996). *Ekologičeskie dvizhenie v Rossii: kritičeskij analiz (les mouvements ecologistes en Russie : une analyse critique)*. Moscou : Institut de sociologie, RAN).
- APPEL, Hilary (2004). *A New Capitalist Order*, University of Pittsburgh Press, 2004, 248 p.
- ARATO, Andrew (1991). "Social Movements and Civil Society in the Soviet Union", in BUTTERFIELD & SEDAITIS (1991), pp. 197-214.
- ARATO, Andrew, COHEN J. (1993) *Civil society and Political theory*, Cambridge, MIT Press.
- ARENDE, Hannah (2005 [1958]) *Les origines du totalitarisme. 3. Le système totalitaire*. Nouvelle ed. . Paris : le Seuil, 1vol. (380 p.). [trad. de *The origins of totalitarianism* 1958]
- ARON, Raymond (1988). « Catégories dirigeantes ou classes dirigeantes ? », in *Etudes sociologiques*, (recueil d'articles parus entre 1950 et 1974), Paris : Presses universitaires de France, 309 p.
- ÂSLUND, Anders (1998). "Law in Russia". *East European Constitutional Review*, vol.8, n°4, p.96-101.

- ÅSLUND, Anders (1999). « Russia's collapse ». *Foreign Affairs*, vol.78, n°5, p.65-77.
- BABAYEVA, Lilya V. (1998). "Elite Conceptions of Russia's Present and Future". in Higley John, Pakulski Jan, Wesolowski Wlodimierz . *Postcommunist Elites and Democracy in Eastern Europe*. Basingstoke : MacMillian, p. 97-106.
- BADIE, Pierre (1984). *Le développement politique*. Paris, Economica.
- BAFOIL, François (1998). « Weber critique de Marx. Éléments d'une interprétation de la crise des systèmes bureaucratiques communistes ». *L'année sociologique*, vol.48, n°2, p. 385-415.
- BAHANSKAÂ, N. (2000). « New legislation on the volunteer Auxiliary Police ». *Soviet Law and Government*, vol. 4, n°2, aut. 1975. p. 3-11 [traduit de *Sovety deputatov trudâsihsâ*, n°12, 1974]. GROLL K., H. Reinke. « Diffusion de la sécurité à la société civile ou « policiarisation » du social ? », in « Les dilemmes de la proximité : les polices d'Europe en chantier ». *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 39, 1<sup>er</sup> trimestre, p. 57-76.
- BAHRY, Donna, SILVER Brian D. (1990). "Soviet Participation on the Eve of Democratization", *American Political Science Review*, vol. 84, n°3, pp. 821-847.
- BAHRY, Donna, WAY Lucan (1994). "Citizen Participation in the Russian Transition", *Post-Soviet Affairs*, vol. 10, n°4, pp. 330-366.
- BALME, Richard (1999). (entretien), « L'analyse des politiques publiques est-elle exportable dans l'espace post-communiste? » *Les cahiers Anatole Leroy-Beaulieu* n°3, janvier, pp. 5-12.
- BARABAŠEV, G. B. (1983). Rol' mestnyh sovetov v èkonomičeskom i social'nom razvitii gorodov (le rôle des soviets locaux dans le développement économique et social des villes), Moskva, izdatel'stvo moskovskogo universiteta (édition de l'Université de Moscou), 243 p.
- BARABAŠEV, G. B., KOZLOV Ū. M. (1987). Sovety narodnyh deputatov i organy gosudarstvennogo upravleniâ (les soviets des députés du peuples et les organes de l'administration), Moskva, izdatel'stvo moskovskogo universiteta (édition de l'Université de Moscou),.
- BARABAŠEV, G. B., ŠEREMET K. F. (1974). *Sovetskoe stroitel'stvo*, Moskva, Ūridičeskaâ literatura.
- BARABAŠEV, Georgi V. (1986). « Sovety i uskorenie social'no-èkonomičeskogo razvitiâ strany » (les soviets et l'accélération du développement économique et social du pays), *Vestnik moskovskogo universiteta (seriâ Pravo) [Bulletin de l'Université de Moscou, série Droit]*, n°5, p. 11-20.
- BARABASHEV, Georgii V. (1994). "Main Currents in the Development of Russian Self-government : the First Post-Soviet Year", in FRIEDGUT & HAHN (1994), p. 187-191.
- BARISITZ, Stephan (1998). « Le fédéralisme budgétaire en Russie. Evolution, problèmes et perspectives », *Le Courrier des pays de l'Est*, juillet, pp. 23-37.
- BARZILOV, Sergej (2000). « Tupika provincial'nogo avtoritarisma (les impasses de l'autoritarisme de province) ». *Svobodnaâ mysl'*, n°3 (1493), pp. 19-27.
- BARZILOV, Sergej Ivanovič (1998), « Periferiâ i Âdro » (la périphérie et le centre), *Nezamissimaâ gazeta*, n°052 (1623), jeudi 26 mars.

- BARZILOV, Sergej, ČERNYŠOV Aleksej (1996). « Provinciâ: èlita, nomenklatura, intelligenciâ (la province : élites, nomenklatura, intelligentsia) », *Svobodnaâ mysl'*, n°1, pp. 44-56.
- BARZILOV, Sergej, ČERNYŠOV Aleksej (1999). « Novye nomenklaturnye klany (les nouveaux clans de la nomenklatura) », *Svobodnaâ mysl'*, n°5 (1483), pp. 23-32.
- BATTISTELLA, Dario (2003). *Théorie des relations internationales*. Paris: Presses de Sciences Po, 512 p.
- BELIN Laura, Russia's 1996 "Gubernatorial Elections and the Implications for Yeltsin", *Demokratizatsiya*, vol. 5, n°2, 1997, pp. 165-182.
- BERELOWITCH, Alexis, (1993). préface à l'ouvrage de Youri LEVADA. *Entre le passé et l'avenir : l'homme soviétique ordinaire. Enquête*. Paris, Presses de Sciences Po, p. 9-25.
- BERELOWITCH, Alexis, WIEVIORKA, Michel (1993). « La formation d'acteurs sociaux, politiques, économiques et culturels en Russie post-communiste ». *Cahiers internationaux de sociologie*, juillet-décembre, pp. 237-254.
- BERELOWITCH, Alexis (1995). « Action sans acteurs », In DUBET François et WIEVIORKA Michel (dir.) *Penser le sujet : autour d'Alain Touraine*, Paris: Fayard, pp. 289-300.
- BERELOWITCH, Alexis, WIEVIORKA, Michel (1996). *Les Russes d'en-bas*, Paris: le Seuil, 429 p.
- BERELOWITCH, Alexis, RADVANYI, Jean (2001). *Les 100 portes de la Russie*. Paris: Editions de l'Atelier, 304 p.
- BERELOWITCH, Wladimir (1992). "la 'soviétologie' après le putsch : vers une guérison", in "Back in URSS : représentations de l'Union Soviétique", *Politix*, n° 18, p. 7-20.
- BERGER P. L, LUCKMANN, T. (1988 [1966]). *La construction sociale de la réalité*. Paris : Méridiens-Klincksieck, 288 p. trad. de *The Social Construction of the Reality. A treatise in the sociology of Knowledge*. Garden City, NY : Doubleday & Company Inc.
- BERMEO, Nancy (1992). "Democracy and the Lessons of Dictatorship", *Comparative Politics*, vol. 24, n°3, pp. 273-291.
- BIAREZ, Sylvie (1989). *Le Pouvoir local*, Paris: Economica, 309 p.
- BLAKKISURD, Helge (2003), « The rise and fall of the Russian governor : Insitutional design vs patron/client relation ship », in Steen & Gel'man (eds), op. cit. p. 71-91.
- BLUM, Alain (1997). « La formation d'un territoire : les régions de Russie et leur peuplement », in « Russie : le Gouvernement des provinces », *Nouveaux Mondes*, n°7, hiver, p.83-103.
- BLUM, Alain, GOUSSEF, Catherine (1997). « La statistique démographique et sociale, éléments pour une analyse historique de l'État russe et soviétique ». *Cahiers du monde russe et soviétique*, vol. 38, n°4, octobre-décembre.
- BLUM, Alain, MESPOULET, Martine (2003). *L'anarchie bureaucratique*. Paris: La Découverte, 372 p.
- BONDAR', N. C., ZINČENKO, C. A. (1993). "Gorodskoj sovet i administraciâ: problemy razgraničeniâ polnomočij v sfere municipal'noj sobstvennosti (le soviet municipal et

- l'administration : les problèmes de répartition des compétences dans le domaine de la propriété municipale) », *Gosudarstvo i pravo*, n°??, pp. 86-96.
- BORISOV, Sergej, SARYČEV, Vasili (1997). *Tretyj sektor Nižegorodskoj oblasti*, Nijni Novogord.
- BRADER, Ted, TUCKER, Joshua A. (2001) "The Emergence of Mass Partisanship in Russia, 1993-1996". *American Journal of Political Science*, Vol. 45, No. 1. Janvier, pp. 69-83.
- BRADSHAW, Michael, HANSON, Philip (1998) "Understanding Regional Patterns of Economic Change in Russia: An Introduction", *Communist Economies and Economic Transformation*, vol. 10, n°3, pp. 285-304.
- BRIE, Michael (2003). « Regional political regimes and Governance systems in Russia », in Gel'man, Ryzhenkov & Brie (eds), *op. cit.*, p.41-74.
- BRIQUET, Jean-Louis, SAWICKI, Frédéric dir., (1998). *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, PUF, 325 p.
- BROWN, Kathryn (1993). "Nizhnii Novgorod: A Regional Solution to National Problems?", *RFE/RL Research Report*, vol. 2, n°5, 29 January.
- BRUCKNER, Scott A. (1995). « Beyond Soviet studies: The new institutional alternative ». in ORLOVSKY D. (eds), *op. cit.*, p. 198-221.
- BRUNNER, George (1982). "Legitimacy Doctrines and Legitimation Procedures in East-European Systems", in RIGBY (Thomas), FEHER (Ferenc), *Political Legitimation in Communist States*, New-York: St Martin press, 177 p.
- BRUNAT, Eric et SAMSON, Ivan (1994). « Russie et développement régional », numéro spécial, *Les cahiers de L'Espace Europe* (Université Pierre Mendès France de Grenoble), n°6, novembre.
- BRUNAT, Eric (1995 ). « Développement économique et territoire-ou le développement producteur de normes à la base d'une théorie du développement du post-socialisme », Institut Economique de la Transition, Moscou, (Manuscrit non publié).
- BRUSZT, Laszlo, STARK, David (1998). *Postsocialist pathways: Transforming politics and property in East Central Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 284 p.
- BUCHLEY, Mary (1993). *redifining Russian society and Polity*, Boulder : Westview Press.
- BUKOWSKI, Andrzej (1996). "Citizens' Committees in the Process of Formation of Local Power: a Polish Case Studies", in GIBSON John and HANSON Philip (eds), *Transformation from Below: Local Power and the Political Economy of Post-Communist Transitions*, Cheltenham (U.K.), Brookfield (U.S.): Edward Elgar, pp. 145-161.
- BUNIN, I (1997). *Finansovo-promyšlenny gruppy i konglomeraty v èkonomike i politike sovremennoj Rossii* (les groupes financiers industriels et les conglomerats dans l'économie et la politique de la Russe contemporaine). Moscou : Centr političeskoj tehnologii.
- BURAWOY, Michael (1995). « From Sovietology to Comparative Policial Economy ». in ORLOVSKY D. (eds), *op. cit.*, p. 72-102.

- BURAWOY, Michael (2003), « L'étude de cas élargie. Une approche réflexive, historique et comparée de l'enquête de terrain », in Daniel Cefai, *L'enquête de terrain*, Paris : la Découverte (revue du M.A.U.S.S.), 624 p.
- BUSINO, Giovanni (1992). *Élites et élitisme*, Paris: PUF (coll. Que sais-je n°2692), 127 p.
- BUSYGINA, Irina, RAZUVAEV, Vladimir Vital'evič (1996) « Vremâ udel'nyh knâzej ? Ūrij Lužkov i predstaviteli prezidenta ] (Le temps des princes : Les représentants du Président), *Svobodnaâ mysl'*, n°4, pp. 52-61.
- BUTLER, J. H. (1980). *The Soviet City : Ideal and Reality*, London : Edward Arnold.
- BUTTERFIELD, Jim. & SEDAITIS Judith B (Eds) (1991). *Perestroïka from Below : Social movements in the Soviet Union*, Boulder : Westview Press, 220 p.
- CARDOSO, Fernando H.(1986). "Entrepreneurs and the Transition Process: The Case of Brazil," in Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter and Laurence Whitehead (eds). *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986).
- CAROTHERS, Thomas (2002). "The end of the transition paradigm", *Journal of Democracy*, vol.13, n° 1, p.5-21.
- CASTORIADIS, Cornélius (1990). *La société bureaucratique*. Paris: Christian Bourgois, 492 p. [1<sup>ère</sup> éd. 1973].
- Centr èkonomičeskikh i političeskikh issledovanij, Koordinacionyj sovet Nižegorodskoj oblasti (eds.) (1992). *Nižegorodskij prolog: èkonomika i politika v Rossii (le prologue de Nizhni-Novgorod : économie et politique en Russie)*, M., Nižni-Novgorod.
- Centr politiko-èkonomičeskikh issledovanij rossijskogo obšestva instituta èkonomiki RAN, sovet samoupravleniâ « Âkimanka », Institut razvitiâ samoupravleniâ, (Centre de recherches politiques et économiques sur la société russe de l'Académie des Sciences, Conseil de quartier « Iakimanka », Institut pour le développement de l'auto-administration), *K graždanskomu obšestvu čerez samoupravlenie naseleniâ, Vypusk I : Municipal'nye reformy i samoupravlenie: teoriâ, opyt, istoriâ (Vers la société civile par l'auto-administration, tome I : Les réformes municipales : théorie, expérience, histoire)*, M.: 1996 ; *Vypusk IV : opyt stanovleniâ samoupravleniâ*, (tome IV : expérience de mise en place de l'auto-administration), M.: 1997.
- CHAUVIER, Jean-Marie (1990). *URSS : une société en mouvements*. Paris: Ed. de l'Aube, 2<sup>ème</sup> éd., 450 p.
- CHAVANCE, Bernard (Ed) (1987). *Régulation cycles et crise dans les économies socialistes*. Paris: Eds de l'EHESS, 294 p.
- CHAVANCE, Bernard (1989). *Le système économique soviétique de Brejnev à Gorbatchev*. Paris: Nathan, 209 p.
- CHEBANKOVA, Elena A. (2005). "The limitations of central authority in the regions and the implications for the evolution of Russia's federal system", *Europe-Asia Studies*, vol.57:n°7, p.933-949.
- CHURCHWARD, L. G. (1966). "Soviet Local Government Today", *Soviet Studies*, vol. 17, n°4, p. 431-452.



- CHURCHWARD, L. G. (1966). "Soviet Local Government Today", *Soviet Studies*, vol. 17, n°4, pp. 431-452.
- CLÉMENT, Karine (2006). « La contestation de gauche et les mouvements sociaux émergents » in *La dérouté des partis de l'opposition en Russie* dossier du CERI coordonné par Gilles Favarel-Garrigues. <http://www.ceri-sciencespo.com/archive/mai06/artkc.pdf>
- COLAS, Dominique (1992). *Le glaive et le fléau : généalogie du fanatisme et de la société civile*, Paris : Grasset, 381 p.
- COLAS, Dominique (1994). *Sociologie politique*, Paris: PUF, 556 p.
- COLAS, Dominique (2002). *L'Europe post-communiste*. Paris, PUF, 693p.
- COLTON, Tim, TUCKER, Robert C., *Patterns in leadership in Post-Soviet Russia*, Boulder: Westview Press, 1995.
- CONNOR, W. D. *Deviance in Soviet Society* (1972). New York, London: Columbia University Press. 327 p.
- COOMBES, David, REES, Nicholas, STAPLETON, John (1991). "Territory and Function in Economic Development", *Administration*, vol. 39, n°2, pp. 107-131.
- CRAWFORD, A. (1997). *The local governance of crime: Appeal to community and partnership*. Oxford: Clarendon Press.
- CRAWFORD, A (2001). « vers une reconfiguration des pouvoirs ? Le niveau local et les perspectives de la gouvernance ». *Déviance et société*, janvier, p. 3-32.
- CROWLEY, Stephen (2002). "Comprehending the weakness of Russia's unions" *Demokratizatsiya*, [numéro special : Russian civil society, part I], vol.10 :n°2, p. 231-255.
- DAHL, Robert A. (1971), *Qui gouverne ?*, Paris: Armand Colin. [Ed. originale "*Who Governs ? Democracy and power in an American city*", Yale University Press, 1961], 369 p.
- DAHL, Robert A. (1992). "The Problem of Civic Competence", *Journal of Democracy*, vol. 3, n°4, october, pp. 45-59.
- DAHRENDORF, Ralf (1991). *Réflexions sur la révolution en Europe : 1989-1990*. Paris: le Seuil, 190 p.
- DANILENKO, Viktor (1991), "Electoral Reforms" in Huber & Kelley (1991), p. 33-49.
- DAUCÉ, Françoise (2005). « Les analyses de l'engagement associatif en Russie. » *Questions de recherches*, CERI/FNSP, n°14, juin, disponible sur le site du CERI <<http://www.ceri-sciencespo.com/publica/question/qdr14.pdf>>
- DAUCÉ, Françoise (2006). « Les usages militants de la mémoire dissidente en Russie post-soviétique », *Revue d'Etudes Comparatives Est-ouest*, n°3, à paraître.
- DEELSTRA, Tjeerd, YANITSKY, Oleg (eds.) (1990). *Cities of Europe. The public's role in shaping the urban environment*. Moscou, Meždunarodnye Otnošenniâ.
- DELLA PORTA, Donnatella, MENY, Yves (dir.) (1995). *Démocratie et corruption*, Paris, La Découverte. 186 p.
- DEMIN, I. Ū. (2002). « Elementy neposredstvennoj demokratii i mehanizmy predstavitel'stva političeskikh interesov na municipal'nom urovne (éléments de

- démocratie directe et mécanismes de représentation des intérêts politiques au niveau municipal », *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seria 12, Politicheskie nauki*, n°6, p.40-57.
- DEPRETTO, Jean-Paul (dir.) (2002). *Pouvoirs et société en Union Soviétique*. Paris, éditions de l'Atelier, 208 p.
- DÉSERT, Myriam (1992). « démocratisation et mouvances ouvrières », *Politique étrangère*, vol. 57, n°1, printemps, p. 101-112.
- DÉSERT, Myriam (2005). « Russie : la fin du mythe de l'Etat poutinien fort et efficace ? », in *l'Etat du Monde 2006*, Paris, La Découverte, p 550-557.
- DÉSERT, Myriam (2006). « Le débat russe sur l'informel ». *Questions de recherches*, CERI/FNSP, n°17, mai, disponible sur le site du CERI <<http://www.ceri-sciencespo.com/publica/question/qdr17.pdf>>
- DIENES, Leslie (1991). "Siberia: Perestroika and Economic Development", *Soviet Geography*, vol. 22, n°7, September, pp. 445-478.
- DIFRANCEISCO, Wayne, GITELMAN Zvi (1984), "Soviet political culture and 'coercion' in Policy implementation", *American Political science review*, n°78, p. 603-621.
- DISKIN, Iossif E. (1995). *Rossiâ: Transformaciâ i èlity* (Russie : la transformation et les élites), Moscou, Eltra.
- DOBRY, Michel (1995). « *Les processus de transition à la démocratie* », *Cultures & Conflits* n° 17, pp.3-8.
- DOBRY, Michel (2000). « Les voies incertaines de la transitologie : choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de *path dependence* ». in «Les transitions démocratiques : regards sur l'état de 'transitologie' » *Revue Française de Science Politique*, n° spécial, vol 50, n°4-5, août-octobre, p. 585-614.
- DUBIN, Boris Vladimirovič (2003). « Stalin i drugie : figury vysšej vlasti v obšestvennom mnenii sovremennoj Rossii (Staline et quelques autres figures du sommet du pouvoir dans l'opinion publique de la Russie contemporaine) ». *Monitoring obšestvennogo mneniâ, èkonomičeskie i social'nye peremeny (Bulletin du VTSIOM)*, 01/02 ; n°1 = n°63, p.13-25 et 03/04, n°2 = n°64, p.26-40.
- DUCHESNE, Sophie, HAEGEL, Florence (2003). « Politisation et conflictualisation : de la compétence à l'implication ». in Perrineau Pascal (dir.), *Le désenchantement politique*, op. cit. p. 107-130.
- DUKA, Alexander (1997). "Transformation of local power elites, the institutionalization of social movements in St Petersburg", *International Journal of Urban and Regional Studies*, vol. 21, n°3, september, pp. 430-444.
- DUKA, Alexander (2003). "Reforms and orientations of regional elites: the case of St Petersburg", in Steen & Gel'man (eds), op. cit., p.148-167.
- DURAND, Cédric (2005). Les privatisations en Russie et la naissance d'un capitalisme oligarchique, *Recherches internationales*, vol 74, juil-sept 2005, pp. 33-50.
- EGOROVA-COMTE, Olga (1994). « La cité post-soviétique, puissance pauvre », *Pouvoirs locaux*, n°20, avril, pp. 94-103.
- EISENSTADT, S., RONIGER, L. (1984) *Patrons, Clients and Friends*, Cambridge, Cambridge University Press, 343 p.

- EKSPERTNYJ INSTITUT (1994). *Kuda kačnĕtsâ maâtnik...?* (Jusqu'ou ira le balancier...), diskussionnyj material, vypusk 13, Moscou, août.
- ELSTER, OFFE C. and. PREUSS U.K (1998). Cambridge: Cambridge University Press, 1998. Pp.xii + 350,
- EMBREE, Gregory J. (1991). "RSFSR Election Results and Roll Call Votes", *Soviet Studies*, vol. 43, n°6, pp. 1065-1084.
- EVANS, Alfred B.(1997). "Civil Society and Political Authority in the Semenov District", *Democratizatsiya*, vol. 5, n°2, spring, pp. 197-221.
- EVANS, Alfred B. Jr. (2002). "Recent assessments of social organizations in Russia", *Demokratizatsiya, [numéro special : Russian civil society, part II ]*, vol.10 :n°3, p. 322-342.
- EVANS, Alfred B. Jr, (2004). « Contemporary Russian Scholars' changing views on Local Government in Late Tsarist Russia », in Evans & Gel'man (eds), op. cit., p. 68-81.
- EVANS, Alfred B. Jr., GEL'MAN, Vladimir (Eds) (2004). *The politics of local government in Russia*, Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers, 300 p.
- FABRIČNYJ, S. Ū. (1999). *Pravovoe regulirovanie finansovo-ĕkonomičeskogo vzaimodejstviâ sub'ekta federacii i mestnogo samoupravleniâ. Seriâ « Biblioteka municipal'nogo služašego » vypusk 8 (la régulation politique des relations financières et économiques entre les Sujets de la fédération et l'auto-administration locale)*. Moscou, Moskovskij obšestvennyj naučnyj fond (Fondation pour les sciences sociales de Moscou).
- FADIN, Andrej (1989). « Neformaly i vlast' (les informels et le pouvoir) », *Vestnik Akademii Nauk SSSR*, n°10.
- FAINSOD, Merle (1967) : *Smolensk à l'heure de Staline*, Paris: Fayard (traduction de *Smolensk under Soviet Rule*, Cambridge (Mass.) Harvard University Press, 1958).
- FAINSOD, Merle, HOUGH Jerry H. (1979). *How The Soviet Union is governed*. Cambridge, Mass. & London.
- FAVAREL-GARRIGUES, Gilles (1997). « La région de Sverdlovsk et le pouvoir du gouverneur », in MENDRAS (dir.) *Russie : Le Gouvernement des provinces*, op. cit. pp. 161-191.
- FAVAREL-GARRIGUES, Gilles (1999). « Eléments pour une compréhension des délinquances économiques et financières », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 36, p. 7-25.
- FAVAREL-GARRIGUES, Gilles (2000). La lutte contre la criminalité économique en Russie soviétique et post-soviétique (1965-1995) ; thèse de doctorat : Science politique sous la dir. de Hélène Carrère d'Encausse, s.l. : s.n, 2 vol. (678 f.).
- FAVAREL-GARRIGUES, Gilles, ROUSSELET, Kathy (2004). *La Russie, une société en quête d'ordre : avec Vladimir Poutine*. Paris : CERI/Autrement, 114 p.
- Federalizm i decentralizaciâ (Fédéralisme et décentralisation)* (1997). Rossijskaâ Akademiâ Nauk, Ural'skoe otdelenie, Ekaterinburg, 413 p.
- FERRO, Marc (1985). « Y a-t-il 'trop de démocratie' en URSS ? », *Annales ESC*, n°4, juillet-août, pp. 811-827.

- FERRO, Marc (1990). *Les origines de la pérestroïka*. Paris: Ramsay, 148 p.
- FERRO, Marc (dir.) (1999). *Nazisme et communiste. Deux régimes dans le siècle*. Paris: Hachette (Pluriel), 278 p.
- FISH, Steven M. (1991). "Russia's fourth transition", *Journal of Democracy*, vol. 5, n°3, juillet 1994.
- FISH, Steven M. (1991). "The emergence of independent associations and the Transformation of Russian Political Society", *Journal of communist studies*, vol.7, n°3, septembre 1991.
- FISH, Stephen (1995). *Democracy from scratch: Opposition and Regime in the New Russian Revolution*, Princeton, Princeton University Press.
- FISH, Steven M. (1995). "The advent of multipartism in Russia, 1993-1995". *Post-soviet Affairs*, vol. 11, n°4, décembre, p. 340-383.
- FISH, M. Steven (1999). "Postcommunist Subversion: Social Science and Democratization in East Europe and Eurasia", *Slavic Review*, Vol. 58, No. 4, [numéro special : Ten Years after 1989: What Have We Learned?], p. 794-823.
- FISH, M. Steven (2005). "The hazard of half-measures: Perestroïka and the failure of Post-Soviet democratization", *Demokratizatsiya*, Vol. 13, No. 2, [numéro special : perestroïka in retrospective], p. 241-253.
- FITZPATRICK, Sheila (2002). *Le stalinisme au quotidien : La Russie soviétique dans les années 30*. Paris: Flammarion, 412 p.
- FLIKKE, Geir (2004). "From external success to internal collapse: the case of Democratic Russia", *Europe-Asia Studies* vol. 56, n°8 décembre, p. 1207-1234.
- FLORA, Peter, Ed. (1999). *State formation, Nation Building and Mass politics in Europe: the Theory of Stein Rokkan*. Oxford: Oxford University Press, 422 p.
- FRIEBEL, Guido (2000). « Bureaucracies in the Russian voucher privatization », *Economics of Transition*, vol 8. (1), 2000, pp. 37-57.
- FRIEDGUT, Theodore H. (1979). *Political Participation in the USSR*, Princeton : Princeton University Press.
- FRIEDGUT, Theodore H. & HAHN Jeffrey W. (1994). *Local Power and Post-soviet politics*, Armonk : M.E. Sharpe.
- FROLIC, Michael B. (1972). "Decision Making in Soviet Cities", *The American Political Science Review*, vol. 66, n°1, March, pp. 38-52.
- GALEOTTI, M. (1990). « From Gorky to Tol'yatti : New Models for the Police ». *Report on the USSR*, 31 août.
- GARTON ASH, Timothy (1990). *La chaudière : Europe centrale 1980-1990*. Gallimard, 446 p.
- GAZIER, Anne (1992). « Quel avenir pour la « Nomenklatura » : la retraite, la reconversion ou... le pouvoir ? », *Politique étrangère*, n°1, pp. 113-119.
- GAZIER, Anne (1992). « La Russie à la recherche d'un système local conciliant démocratie et efficacité » in MANDRILLON (1992), pp. 4-12.
- GAZIER, Anne (1993). « Les pouvoirs locaux dans les régions russes du Centre-Terres noires: transition ou opposition ? », *Les cahiers du CERJ*, n°5, pp. 5-43.

- GAZIER, Anne (1994). « Les régions en Russie : du localisme au régionalisme ? », in CURAPP-CRISPA, *l'Identité politique*, PUF, Paris: pp. 353-364.
- GAZIER, Anne (1995). « La réforme du système local et régional russe : un pas en avant, deux pas en arrière », in *Russie : la décentralisation aux prises avec l'étatisme*, [Notes et Études documentaires, n°5000], la Documentation française, 1995, pp. 28-37.
- GAZIER Anne (2001a). « Le statut juridique et les institutions des villes russes face aux réformes décentralisatrices : une complexité croissante ». *Revue d'Etudes comparatives Est Ouest*, vol. 32, n°4, décembre, p. 10-33.
- GAZIER Anne (2001b). « la mise au pas des régions russes ? la réforme institutionnelle de Vladimir Poutine », le Courrier des Pays de l'Est, n°1015, mai, p. 6-14.
- GÉLARD, Patrick (1972). *L'administration locale en URSS*. Paris : Presses universitaires de France, 309 p.
- GÉLARD, Patrice (1994). « L'actualité constitutionnelle en Russie » (chronique du droit constitutionnel étranger), *Revue française de droit constitutionnel*, n°17, pp. 185-223.
- GEL'MAN, Vladimir (1991). « Poka uvy, nam ne vsë ravno, kto upravlâet gorodom (cela nous importe encore de savoir qui gouverne la ville) », *Interview*, n°5, mai, p. 4.
- GEL'MAN, Vladimir & SENATOVA. Olga (1995). "Sub-National Politics in Russia in the Post-Communist Transition Period : A View from Moscow", *Regional and Federal studies*, Vol.5, n°2, summer, pp. 211-223.
- GEL'MAN, Vladimir (1996) « regional'nye režimy: zaveršenie transformacii (Les régimes régionaux : une mutation achevée) » *Svobodnaâ mysl'*, n°9, pp. 13-32.
- GEL'MAN, Vladimir (1998). « Kak vyjti iz neopredelënnosti? » (Comment sortir de l'incertitude ?), *Pro et Contra*, vol. 3, n°3, pp. 21-39.
- GEL'MAN, Vladimir. (1998). « Regionalnaâ vlast' v sovremennoj Rossii: instituty, režimy i praktiki, » *Polis*, (n°1= n°43), p.87-105.
- GEL'MAN, Vladimir (1999). « Soobšestvo èlit i predely demokratizacii: Nižegorodskaa oblast' (la communauté des élites et les limites de la démocratisation : la région de Nižni-Novgorod) », *Polis*, n°1, pp. 79-97.
- GEL'MAN, Vladimir. (2000). "V poiskah avtonomii: reforma mestnoj vlasti v gorodah Rossii (à la recherche de l'autonomie : la réforme du pouvoir local dans les villes de Russie)", manuscrit non publié, présenté à Paris (CERI) en novembre 2000.
- GEL'MAN, Vladimir, STEEN Anton (2003), « Elites and democratic development in Russia. An introduction », in Steen & Gel'man (eds), op. cit., p. 1-10.
- GEL'MAN, Vladimir, TARUSINA Inessa (2003). « Elite transformation and regime change: an overview », in Steen & Gel'man (eds), op. cit., p. 187-205.
- GEL'MAN, Vladimir, RYZHENKOV Sergei, BRIE Michael (eds.) (2003). *Making and breaking democratic transitions : the comparative politics of Russia's regions*, Lanham, Md. : Rowman & Littlefield, 310 p.
- GEL'MAN, Vladimir (2003a). "In search of local autonomy: the politics of big cities in Russia's transition", *International Journal of Urban and Regional Research* vol.27:n°1, p.48-61.

- GEL'MAN, Vladimir (2003b). "Russia's elites in search of consensus", in Steen & Gel'man (eds), op. cit., p. 29-50.
- GEL'MAN, Vladimir (2003c), "Introduction", in Gel'man, Ryzhenkov & Brie (eds), op. cit., p.1-9.
- GEL'MAN, Vladimir (2003d), "Transformations and Regimes: Uncertainty and its Consequences", in Gel'man, Ryzhenkov & Brie (eds), op. cit., p.11-39.
- GEL'MAN, Vladimir (2004). "The Unrule of Law in the making: the Politics of Informal Institution Building in Russia". *Europe-Asia Studies*, vol. 57, n°6, novembre, p. 1021-1040.
- GEL'MAN, Vladimir (2006). From feckless pluralism to 'dominant power politics'? The transformation of Russia's party system", *Demokratizatsiya*, vol. 13, n°4, p. 545–561.
- GIBSON James L. (2001). "Social Networks, Civil Society, and the Prospects for Consolidating Russia's Democratic Transition", *American Journal of Political Science*, Vol. 45, No. 1. janvier, p. 51-68.
- GIMPEL'SON Vladimir, PETROV, Nikolaj Vladimirovi ČUGROV Sergej (1995). "Modeli èlektoral'nogo povedeniâ rossijskih regionov" (les modèles de comportement électoral des régions russes), *Mirovaâ èkonomika i meždunarodnye otnošenniâ*, n°3 et 4, 1995, p. 25-34 et p. 22-46.
- GLATTER (2003) « Continuity and change in the Tyumen' regional elite 1991-2001 » *Europe-Asia Studies*, vol.55:n°3, p.401-435.
- GLAZYČEV, Vâčeslav (1993). « Malyj gorod. Tehnologiâ vyživaniâ i razvitiâ (Une petite ville : technique de survie et de développement) » *Svobodnaâ mysl'*, n°7., pp. 9-18.
- GLAZYČEV, Vâčeslav (1994). « Gorodiško : Rossijskaâ gorodskaâ žizn' na kletočnom urovne (la vie urbaine russe à l'échelle cellulaire) », *Vek XX i Mir*, 3-4, pp. 104-117.
- GLAZYČEV, Vâčeslav (1995), « Social'naâ žizn' goroda na molekularnom urovne (la vie sociale urbaine à l'échelon micro-local) », *Svobodnaâ mysl'*, ,°5, pp. 113-124.
- GLAZYČEV, Vâčeslav (1996), « Otkrytie miru (l'Ouverture au monde) », *Svobodnaâ mysl'*, n°10, pp. 31-35.
- GLUBOCKIJ, A.Û., KYNEV, A.V. (2003). « Opyt smečannyh vyborov v rossijskih regionah (l'expérience des élections mixtes dans les régions russes) ». *Polis*. n°2 (73), p. 124-142.
- GOLOFAST, Valery, PROTASENKO, Tatiana, BOZHKO, Oleg (1997). "The Élite of St Petersburg as seen by the city inhabitants", *International Journal of Urban and Regional Studies*, vol. 21, n°3, September, pp. 406-424.
- GOLOSOV, Grigorii V. (1997). "Russian Political Parties and the 'Bosses': Evidence from the 1994 Provincial Elections in Western Siberia", *Party Politics*, vol. 3, n°1, pp. 5-21.
- GOLOSOV, Grigorii V. (2003). "The Vicious Circle of Party Underdevelopment in Russia: The Regional Connection", *International Political Science Review*, vol. 24, no. 4, October, p. 427-444.
- GOLOSOV, Grigorii V. (2004). *Political Parties in the Regions of Russia: Democracy Unclaimed*, Boulder, Co and London: Lynne Rienner, 307 p.

- GORDON, Leonid (1992). « Les particularités du mouvement ouvrier dans la Russie post-soviétique », *Cahiers internationaux de Sociologie*, Juillet-décembre, p. 255-273.
- GOUJON, Alexandra (2001). *Nationalisme et démocratie à la fin de l'URSS : les fronts populaires d'Ukraine et de Biélorussie, 1988-1991*. Thèse de doctorat sous la dir. de Dominique Colas. IEP Paris. 723 p.
- GOUSSEFF, Catherine (2003) "Identité fonctionnelle, identité communautaire, identité ethnique : les composantes hybrides de la revendication du « peuple » cosaque ». in « Recenser la Russie en 2002 », *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, Vol. 34, n°4, décembre, pp.5-199.
- GRAWITZ, Madeleine, LECA Jean (1985). *Traité de science politique*, Paris: PUF [1<sup>ère</sup> ed.].
- GRÉMION, Catherine, MULLER Pierre (1990). « De nouvelles élites locales », *Esprit*, n°160, septembre, pp. 38-47.
- GRÉMION, Pierre (1976). *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil, 478 p.
- GRIGOR'EV, Oleg, MALYUTIN, Mikhail and NESHCHADIN, Andrey (1995). "Regional Alternative Approach to Economic Reform" in Klaus Segbers and Stephan De Spiegeleire (eds.), *Post-Soviet Puzzles, Puzzles: Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union. Volume II. Emerging Geopolitical and Territorial Units. Theories, Methods and Case Studies*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 85-144.
- GUILHOT, Nicolas, SCHMITTER, Philippe C. (2000). « De la transition à la consolidation : une lecture rétrospective des *democratization studies* ». in « Les transitions démocratiques : regards sur l'état de 'transitologie' » *Revue Française de Science Politique*, n° spécial, vol 50, n°4-5, août-octobre, p. 615-632.
- GUSTAFSON, Thane (1999). *Capitalism Russian style*. Cambridge, Cambridge University Press, 264 p.
- HABERMAS, Jürgen (1992), *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard.
- HAHN, Jeffrey W. (1988). *Soviet Grassroots: Citizen Participation in Local Soviet Government*, Princeton : Princeton University Press.
- HAHN, Jeffrey W. (1991). "Local Politics and Political Power in Russia: The Case of Yaroslav", *Soviet Economy*, vol. 7, n°4, 1991, pp. 322-341.
- HAHN, Jeffrey W. (1994). "Conclusions", in FRIEDGUT & HAHN (1994), pp. 270-280.
- HAHN, Jeffrey W. (1997). "Democratization and Political Participation in Russia's Regions", in Dawisha Karen and Parrott Bruce (eds), *Democratic Change and Authoritarian Reactions in Russia, Ukraine, Belarus and Moldova*, Cambridge (Mass.) Cambridge University Press.
- HAHN, Jeffrey W. (1997). "Regional Elections and Political Stability in Russia", *Post-Soviet Geography and Economics*, vol. 38, n°5, pp. 251-263.
- HALE, Henry E. (2002). "Civil society from above ? Statist and liberal models of state-building in Russia" *Demokratizatsiya*, [numéro special : Russian civil society, part II], vol.10 :n°3, p. 306-321.

- HALE, Henry E. (2003). "Explaining machine politics in Russia's regions : economy, ethnicity and legacy", *Post-Soviet Affairs* vol.19, n°3, p.228-263.
- HALE, Henry E. (2006). "*Why not Parties in Russia ? , Why not Parties in Russia? Democracy, Federalism, and the State*", Bloomington, Indiana University, 288 p.
- HANSON, Philip and KIRKOW, Peter (1997). Tomsk Province and its Economic Relations with Moscow, Preliminary report prepared for the OECD/CCET-project on industrial restructuring in Tomsk Oblast', CREES, The University of Birmingham, April.
- HARIČEV, Igor' (1999). « Mèry vybiraût lûbov' ponevole (les maires font un mariage de raison) » *Nezavissimaya gazeta*, 20 mars, p.3.
- HARITONOV, Georgij (1997). « Apologiâ rossijskogo gubernatora (Apologie du gouverneur russe) », *Novyj mir*, n°2, pp. 145-154.
- HARRIS, Jonathan (1997). "The Municipal Legislature of Novosibirsk, 1992-1995", *Democratizatsiya*, vol. 5, n°2, spring, pp. 264-280.
- HELF, Gavin, HAHN Jeffrey W. (1992), "Old Dogs and New Tricks: Party Élites in the Russian Regional Elections of 1990", *Slavic Review*, vol. 51, n°3, Automne, p. 511-532.
- HELLER, Michel (1985). *La machine et les rouages : la formation de l'homme soviétique*. Paris: Calman-Lévy, 322 p.
- HENDLEY, Kathryn (1999). "Rewriting the Rules of the Game in Russia: The neglected issue of the Demand for Law", *East European Constitutional Review*, vol.8, n°4, p.89-95.
- HENRY, Laura A (2002). Two paths to a greener future : environmentalism and civil society development in Russia, *Demokratizatsiya*, [numéro special : Russian civil society, part I], vol.10 :n°2, p. 185-206.
- HERMET, Guy (Dir) (1984). *Totalitarismes*. Paris: Economica, 254 p.
- HERTZ, Noreena (1997). *Russian business relationships in the wake of reform*, Basingstoke : Macmillan ; Oxford : St Antony's College ; New York : St Martin's Press, 210 p.
- HIGLEY, John, GUNTHER, Richard (Eds) (1992). *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge (Mass.): Cambridge University Press.
- HIGLEY, John, PAKULSKI, Jan (1992) "Revolution and Élite Transformation in Eastern Europe", *Australian Journal of Political Science*, vol. 27, pp. 104-119.
- HIGLEY, John, PAKULSKI Jan, WESOLOWSKI, Wlodimierz (1998). *Postcommunist Elites and Democracy in Eastern Europe*. Basingstoke : MacMillian.
- HIGLEY, John, LENGYEL, Gyorgy (2000). *Elites after State Socialism: Theories and Analysis*. Lanham (Marylan), Rowman and Littlefield.
- HIGLEY, John, BAYULGEN, Oksan, GEORGE, Julie (2003). "Political Elite, integration and differentiation in Russia", *in Steen & Gel'man (2003)*, op.cit., p. 11-28.
- HIGLEY, John & al (2003). « Political elite integration & differenciation », *in Steen & Gel'man (eds)*, op. cit., p. 11-28.



- HIRSCHMAN, Albert (1970). *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, Harvard University Press, 1970.
- HIRSHMANN, A. O. (1991). *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris: Fayard. [traduction de "The rhetoric of reaction : perversity, futility, jeopardy", 1991], 295 p.
- HOBBSBAWN, Eric (1997). « La fin du socialisme », in MOTAMED-NEJAD Ramine (1997), p.9-39. [original en anglais : "End of Socialism", chap. 16 de HOBBSBAWN Eric (1996), *The Age of Extremes : A History of the World, 1914-1991*, New-York, Vintage Books.]
- HODNETT, Grey (1965). « The Obkom First Secretaries ». *Slavic Review*, vol XXIV, décembre. p. 636-652.
- HOFFMAN-MARTINOT, Vincent, SORBETS, Marie-Claude (2004) *Démocraties locales en changement*, Paris : Ed. Pedone, 258 p.
- HOLMES, Leslie (1994). "Normalisation and Legitimation in Post-communist Russia", in WHITE Stephen, PRAVDA, Alex & GITELMAN, Zvi (Eds) (1994). *Developments in Russian and Post-Soviet Politics*, London: Macmillan Press Ltd., pp. 309-330.
- HOLQUIST, Peter (2002). « La société contre l'État, la société conduisant l'État : la société cultivée et le pouvoir d'État en Russie, 1914-1921 », in DEPRETTO (dir.) (2002), p. 21-62.
- HORVATH, Robert (2005). *The legacy of Soviet dissent: dissidents, democratisation and radical nationalism in Russia*. London & New York: Routledge & Curzon, 293 p.
- HOUGH, Jerry F. (1969), *The Soviet prefects*, Cambridge (Mass.) Harvard University Press, 418 p.
- HOUGH, Jerry F. (1976). "Political Participation in the Soviet Union", *Soviet Studies*, vol. XXVIII, n°1, January, pp. 3-20.
- HOUGH, Jerry F. (1977), *The Soviet Union and the Social Science theory*, Cambridge (Mass.) Harvard University Press.
- HOUGH, Jerry F. (1998) "The Political Geography of European Russia: Republics and Oblasts". *Post-Soviet Geography and Economics*, vol. 39, n°2, p.63-95.
- HOUGH, Jerry F. (2001). *The Logic of Economic Reform in Russia*, Brookings Institution Press, Washington, 318 p.
- HUBER, Robert T, KELLEY, Donald R. (1991). *Perestroïka Era Politics : The Soviet legislature and Gorbachev's Political Reforms*, Armonk: M. E. Sharpe, 246 p.
- HUGHES, James, KIRKOW, Peter (1994). "Regionalism in Russia: the Rise and Fall of Siberian Agreement" *Europe-Asia Studies*, vol. 47, n°7, pp. 1133-1161.
- HUGHES, James (1996), *Stalinism in a Russian Province : Collectivization and Dekoulakization in Siberia*, London: Macmillan (studies in Russian and East European History and Society).
- HUGHES, James (1997). "Sub-National Elites and Post-communist Transformation in Russia: A Reply of Kryshstanovskaya and White", *Europe-Asia Studies*, Vol. 49, n°6, pp.1017-1036.
- HUGHES, James (1997). "Sub-national Elites and Post-communist transformation in Russia : A reply of Kryshstanovskaya and White", *Europe-Asia Studies*, vol. 49, n°6, pp. 1017-1036.

- HUGHES, James (1998). "Élites, Old and New, in Novosibirsk", *The Tocqueville Review*, vol. 19, n°1, pp. 103-115.
- HUGHES, James, JOHN, Peter (2003). « Local elites in Russia's transition. Generation effects on adaptation and competition » in Steen & Gel'man (eds), op. cit., p. 124-147.
- IGNATENKO, Viktor, ROŽANSKIJ, Mihail, ŠIKŠIN, Sergej (1993). « Provinciâ i vozroždenie Rossii (la province et la renaissance de la Russie) », *Svobodnaâ mysl'*, n° 7, pp. 3-8.
- ISTÂGIN, Leonid (2002). « Vek sovetov. Opyt prošlogo i šans dlâ budușego (le siècle des soviets : expérience du passé et chance pour l'avenir) ». *Svobodnaâ Mysl'*, n°12 (1526), p. 51-65.
- JACOBS, Everett (1983). *Local Soviet Politics and Governement*. London: George Allen & Unwin 225 p.
- JESSOP, Bob (1995). "The Regulation Approach, Governance and Post-fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change", *Economy and Society*, vol. 24, n°3, août, pp. 307-333.
- JESSOP, Bob (1996). "A Neo-Gramscian Approach to the Regulation of Urban Regime: Accumulation Strategies, Hegemonic Projects, and Governance" in Lauria M. (ed.), *Restructuring Urban Regime Theory*, London: Sage.
- JOBERT, Arthur (1998). « L'aménagement en politique, ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, n°42, pp. 179-204.
- JONES, Anthony, MOSKOFF, William (1991). *Ko-ops : the rebirth of entrepreneurship in the Soviet Union*. Bloomington, Ind. : Indiana University Press, 153 p.
- JOYE, Dominique (et al.) (1990). *La question locale, un éternel sujet d'avant-garde ?*, Berne: Conseil Suisse de la Science (collection « détection avancée en politique de la recherche).
- KAGARLICKIJ, Boris (1996). « Tâžkij put' k integracii » (un chemin difficile vers l'intégration), *Svobodnaâ mysl'*, février, pp. 20-25.
- KALDOR, Mary, VEJVODA, Ivan (1997). "Democratization in Central and East European Countries", *International Affairs*, vol. 73, n°1, pp. 59-82.
- KANTOR, Paul, SAVITCH, H. V. (1993). "Can Politicians Bargain with Business, a Theoretical and Comparative Perspective on Urban Development", *Urban Affairs Quarterly*, vol. 29, n°2, pp. 230-255.
- KASSOF, Allen (1964). "The Administered Society: Totalitarianism Without Terror", *World Politics*, XVI, July, pp. 558-575.
- KATSENELINBOIGEN, A. (1977). "Couloured market in the Soviet Union", *Soviet Studies*, vol. 29, p.62-85.
- KELLER, Suzanne I. (1963). *Beyond the Ruling Class: strategic Élites in Modern Society*. N.-Y. : Random House, 354 p.
- KEMPTON, Daniel R. (1996). "The Republic of Sakha (Yakutia): The evolution of Centre-Periphery relations in the Russian Federation", *Europe-Asia Studies*, Vol. 48, n°4, , pp. 587-613.

- KERBLAY, Basile (1977). *La société soviétique contemporaine*. Paris: Armand Colin (coll. U), 303 p.
- KERBLAY, Basile (1985). *Les Soviétiques des années 80*. Paris: Armand Colin (coll. actualité), 215 p.
- KERBLAY, Basile (1989). *La Russie de Gorbatchev*. Lyon : La Manufacture, 235 p.
- KERSHAW, Ian, LEWIN Moshe (eds) (1997). *Stalinism and Nazism: Dictatorships in Comparison*. N.-Y.: Cambridge University Press, 369 p.
- KIRKOW, Peter (1995). "Regional Warlordism in Russia: The Case of Primorskii Krai", *Europe-Asia Studies*, vol. 47, n°6, pp. 923-947.
- KIRKOW, Peter (1997). "Local Self-governement in Russia: Awakening from Slumber", *Europe-Asia Studies*, vol. 49, n°1, pp. 43-58.
- KIRKOW, Peter, HANSON Philip, TREIVISH Andreï (1998). "Networks, Linkages and Legacies: Evidence from an Élite Survey in Six Russian Provinces in 1996-1997", *Communist Economies and Economic Transformation*, vol. 10, n°3, pp. 405-413.
- KOLOSOV, B. A., TUROVSKIJ R. F. (1996). "Elektoral'naâ karta sovremennoj Rossii: genezis, struktura i èvoluciâ", *Polis*, n°4, pp. 33-46.
- KONDRATIEVA, Tamara (2002). *Gouverner et nourrir. Du pouvoir en Russie (XVIe-XXe siècles)*. Paris, Belles Lettres, 286 p.
- KONNOR, Uolter D [CONNOR Walter D.] (1992). «Politika v èpohu Gorbačeva : 'principy maâtnika' [La politique à l'époque de Gorbatchev : le principe du balancier] ». *SOCIS*, n°5, p. 73-79.
- KONONOV, Anatolyj (1997). «Municipal'naâ miliciâ. Kakoj ej byt' ?» (que doit être une police municipale?), *Rossijskaâ Federaciâ*, n°2, p. 24.
- Konstituciâ rossijskoj federacii* (la Constitution de la Fédération de Russie) (1993). Moskva, Ūridičeskaâ literatura,
- KOOIMAN, Jan (dir) (1998). *Modern Governance : new government-society interactions*. London: Sage, 280 p.
- KOSTŪKOV, A. N., ZAJCEVA T. G. (eds) (1991). *Materialy respublikanskoj naučno-praktičeskoj konferencii « Problemy mestnogo samoupravleniâ v RSFSR »* (actes de la conférence scientifique et pratique « le problème de l'auto-administration locale dans la RSFSR »), Omsk, 270 p.
- KOSTŪKOVSKIJ, Viktor (1992). «Tuleev, Kislûk i drugie (Touleev, Kislyuk et les autres) », *Izvestiâ*, 26 mars.
- KOTKIN, Stephen, WOLFF D. (eds) (1995). *Rediscovering Russia in Asia : Sibérie and the Russian Far East*, Armonk (NY), M. E. Sharpe.
- KUZMIN, Aleksej (1998). «Partii v regionah » (Les partis dans les régions), in Michael McFaul, Sergej Markov, Andrej Râbov (eds), *Formirovanie partijno-političeskoj sistemy v Rossii (la formation d'un système de partis en Russie)*, Moscow : Carnegie Endowment for International Peace.
- KUZNECOVA, Tamara E., « O social'noj baze mestnogo samoupravleniâ (A propos de la base sociale de l'auto-administration locale) », Institut d'économie de l'Académie des Sciences, (Manuscrit non publié).

- KUZNETSOV, Andrei (1993). "The Rise of Free Economic Zones in Russia: Regulation Policy issues", *Moct-Most*, n°3, pp. 127-143.
- L'ÂKONOVA, L. A. (1992). « Problemy formirovaniâ mestnyh bûdžetov (les problèmes de formation des budgets locaux) », *Finansy SSSR*, n°7.
- LACROIX (1985). « Ordre politique et ordre social », in GRAWITZ, Madeleine, LECA Jean, *Traité de science politique*, op. cit. p. 469-565.
- LAGERSPETZ, Mikko (2001). "From 'parallel Polis' to 'the times of the tribes': post-socialism, social Self-organization and Post-Modernity", *Journal of communist studies and transtion politics*, vol. 17, n°2, juin, p. 1-18.
- LAGROYE, Jacques (1991). « De l'objet local à l'horizon local des pratiques (les études de Sciences politique) », communication au colloque de l'AFSP *Le Local dans les sciences sociales*, 30-31 mai.
- LAGROYE, Jacques (1997). *Sociologie politique*, Paris: Presses de Sciences Po : Dalloz, (3ème éd.), 511 p.
- LALLEMAND, Jean-Charles (1998). « Gouvernance introuvable à Briansk et à Smolensk », *The Tocqueville Review*, vol. 19, n°1, pp. 75-102.
- LALLEMAND, Jean-Charles (2004). Etude sur le gouvernement des provinces en Russie (1991-2004) : exemples des régions de Briansk et Smolensk / Jean-Charles Lallemand ; Thèse de doctorat : Science politique, sous la dir. de Dominique Colas : Paris, Institut d'études politiques : 2004, 3 vol. (759 p.).
- LALLEMAND, Jean-Charles (2005). Clientélisme régional en Russie : les exemples de Briansk, Smoslenk et Kursk, *Pouvoirs*, n°112, p.127-140
- LANE, David (1992). *Soviet society under Perestroika*. London: Routledge, 441 p.
- LANE, David (1995). « L'élite politique sous Gorbatchev et Eltsine au début de la période de transition : étude analytique de réputation » *Cultures et Conflits*, n°17, print. . 81-110.
- LANE, David (1996). "The Transformation of Russia : the Role of the Political Elite in Russia", *Europe-Asia Studies*, Vol. 48, n°4, pp. 587-613.
- LANE, David (1998). "Elites cohesion and Division: Transition in Gorbachev's Russia". in Higley John, Pakulski Jan, Wesolowski Wlodimierz. *Postcommunist Elites and Democracy in Eastern Europe*. Basingstoke : MacMillian, (1998), p. 67-96.
- LANE, David, ROSS, Cameron (1998). "The Russian Political Elite, 1991-1995: Recruitment and Renewal". in Higley John, Pakulski Jan, Wesolowski Wlodimierz . *Postcommunist Elites and Democracy in Eastern Europe*. Basingstoke : MacMillian, (1998), p. 34-66.
- LANE, David, ROSS, Cameron (1999). *The Transition from Communism to Capitalism: Ruling Elites from Gorbachev to Yeltsin*. Basingstoke : MacMillian, 1999.
- LANE, David (2000). "The Oil Elite's Revolution, Division and Outlooks", in Higley John, Lengyel Gyorgy. *Elites after State Socialism: Theories and Analysis*. Lanham (Maryland), Rowman and Littlefield, 2000. p. 179-198.
- LANKINA, Tomila (2000). « Municipal government in Russia's region : the 'third level of authority' or the extension of the second », manuscrit non publié, conference au CERI, décembre 2000.

- LAPIDUS, Gail W. (1995). *The new Russia : troubled transformation*, Boulder : Westview Press.
- LAPINA, Natal'â (1997). *Regional'nye èlity Rossii (les èlites régionales de Russie)*, Moscou, INION (RAN), 64 p.
- LASCOUMES, Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre (1998). « Le bien commun comme construit territorial : identités d'action et procédures », *Politix*, n°42, pp. 179-204
- LÂŠEVSKAÂ, M. N. (1995) « Regional'nye associacii oblastej Rossii. Opyt regional'noj integracii (les associations régionales des oblasts de Russie : une expérience d'intégration régionale) », *Kentavr*, mai-juin, pp. 59-68.
- LAVOIR, Jean-Yves (1993), « La réforme de l'administration locale en Russie : le cas de la région de Sverdlovsk », *Revue d'Études comparatives Est-Ouest*, n°1, mars, pp. ?
- LAVROV, Sergej, « Bûdžetnyj federalizm (1994). : šag vperèd, dva šaga nazad », (Le fédéralisme budgétaire en 1994 : un pas en avant 2 pas en arrière), *Rossia regionov* (la Russie des régions), bulletin de la fondation Politgeocentr, n°1, 1994.
- LE GALÈS, Patrick (1993). « Politiques urbaines : la logique de compétition. Questions sur les villes entrepreneurs », communication pour le colloque « Gouvernement local et politiques urbaines », Grenoble, 2-3 février.
- LE GALÈS, Patrick (1995). « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n°1, pp. 57-95.
- LE GALÈS, Patrick (1998). « Régulation, gouvernance et territoire » in Jacques Commaille et Bruno Jobert, eds., *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris: L.G.D.J., pp. 203-240.
- LE HOUEROU, Philippe H. (1996). « Federal transfers in Russia: their impact on regional revenues and incomes ». *Comparative Economic Studies*, vol.38, n°2/3, p. 21-44.
- LE HUÉROU Anne (1992). *Le mouvement des mineurs en ex URSS, 1989-1992 : l'émergence d'un acteur dans une société en transition ?* Mémoire de DEA en sociologie (sous la dir. de M. Wiewiorka), EHESS, juin.
- LE HUÉROU, Anne (1993). « Mineurs en grève 1989-1992 : l'émergence d'un mouvement ouvrier indépendant en ex-URSS ? », *Le Courrier des pays de l'Est*, n°376, janvier-février 1993, pp. 21-33.
- LE HUÉROU, Anne (1999a). « Elites in Omsk », *Post-Soviet Affairs*, n°4, pp. 362-386.
- LE HUÉROU, Anne, ROUSSELET Kathy (1999). « La société civile en Russie », *Problèmes politiques et sociaux série Russie*, La Documentation Française, janvier 1999.
- LE HUÉROU, Anne (2003). *Les pratiques de sécurité locale dans la Russie post-soviétique : Evolutions institutionnelles et nouveaux acteurs*. Paris, IHESI, Collection Études et Recherches.
- LECOURS, André (2002). « L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité? » *Politique et Sociétés*, (Québec), vol. 21, numéro 3, p 2-18. <http://www.erudit.org/revue/ps/2002/v21/n3/000494ar.html>
- LEDENEVA, Alena V. (1998). *Russia's economy of favours: Blat, Networking and Informal Exchange*. Cambridge: Cambridge University Press, 235 p.

- LEDENEVA, Alena V. (1998). *Russia's Economy of Favours. Blat', Networking and Informal Exchange*, Cambridge (UK): Cambridge University Press, 241 p.
- LEFÈVRE, Cécile (1995). « Le système de protection sociale russe : héritages et transformations », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, n°26, décembre, pp. 25-54.
- LEFÈVRE, Cécile (1998). « La politique sociale des entreprises industrielles russes : résultats d'une enquête ». *Le Courrier des pays de l'Est*, n 427, février, pp. 28-45.
- LESAGE, Michel (1987). *Le système politique de l'URSS*. Paris: PUF (collection Thémis), 504 p.
- LESAGE, Michel (1995). « L'organisation du pouvoir sous Boris Eltsine », *Le Courrier des pays de l'Est*, n°404, novembre, pp. 5-18.
- LESAGE, Michel (1997). « L'évolution des pouvoirs locaux dans le nouveau contexte institutionnel de la Fédération de Russie », *Annuaire des Collectivités locales*.
- LEVADA, Ūrij Aleksandrovič (1990). *Est' mnenie ! : itogi sociologičeskogo oprosa*, Moskva : Progress, 290 p.
- LEVADA, Youri (1993). *Entre le passé et l'avenir : l'homme soviétique ordinaire*. Paris, Presses de Sciences Po, 356 p.
- LEVADA, Ūrij Aleksandrovič (1998). « Fenomen vlasti v obšestvennom mnenii : paradoksy i stereotipy vospriâtiâ (le phénomène du pouvoir dans l'opinion publique, paradoxes et stéréotypes de la perception) », *Monitoring obšestvennogo mneniâ, èkonomièeskie i social'nye peremeny*, 09/10, n°5 = n°37, p.9-15
- LEVADA, Ūrij Aleksandrovič (1999). « Čelovek nedovol'nyj : protest i terpenie (l'individu mécontent : protestation et patience) » *Monitoring obšestvennogo mneniâ, èkonomièeskie i social'nye peremeny*, 11/12, n°6 = n°44, p.7-13.
- LEVADA, Ūrij Aleksandrovič (2005). « D'Eltsine à Poutine : les élections présidentielles en Russie de 1991 à 2004 ». *Pouvoirs*, n°112, p.141-152.
- LEWIN, Moshe (1987). *La formation du système soviétique*, Paris: Gallimard, 1987. 466p. [titre original : the making of the Soviet system. Essays in the social history of interwar Russia. New-York : Pantheon Books, 1985].
- LEWIN, Moshe (1988). *The Gorbachev phenomenon* Berkeley, Calif.: University of California Press
- LEWIN, Moshe (1989). *la grande mutation soviétique*, Paris: Gallimard.
- LEWIN, Moshe (1995). « Society, Past and Present in interpreting Russia » in ORLOVSKY D. (ed.). *op. cit.*, p. 56-71.
- LEWIN, Moshe (1997). « Bureaucracy and the Stalinist State », in Ian KERSHAW & Moshe LEWIN (eds.), *op. cit.*, p. 53-74.
- LEWIN, Moshe (1999). « Staline dans le miroir de l'autre » in FERRO Marc (dir.) *Nazisme et communisme. Deux régimes dans le siècle. Op. cit.* p. 91-113. [repris de « Stalin in the mirror of the other », in KERSHAW, LEWIN (Eds), 1997, *op. cit.*, p. 107-134.
- LEWIN, Moshe (2003). *Le siècle soviétique*, Paris: Fayard/Le Monde Diplomatique. [trad. de Russia's twentieth Century : the Collpas of the Soviet system] 526 p.

- LINZ Juan, STEPAN Alfred (1996). *Problems of democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore and London, John Hopkins University Press, 479 p.
- LOCATELLI, Catherine (1998). « Les groupes pétroliers russes : restructurations et investissements étrangers », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 430, pp. 5-17.
- LUCHTERHANDT, Galina (1997). "Politics in the Russian Province: Revda and Kinel", *Europe-Asia Studies*, vol. 49, n°1, pp. 59-87.
- LÜHTERHANDT, Galina (ed) (1997). *Mestnoe samoupravlenie: teoriâ i praktika* (l'auto-administration locale : théorie et pratique), Moscou: Fond Fridriha Naymana.
- LYSENKO, Vladimir (1995). *Ot Tatarstana do Čečni* (stanovlenie novogo rossijskogo federalizma) (du Tatarstan à la Tchétchénie : mise ne place du nouveau fédéralisme russe), M, 298p.
- MABILEAU, Albert (1985). « Les institutions locales et les relations centre-périphérie ». in Madeline GRAWITZ et Jean LECA, op. cit. (1985).
- MABILEAU, Albert (1993). *A la recherche du local*. Paris : Harmattan (Logiques politiques), 231 p.
- MACÉ, Eric (1998), « La médiation : paradigmes et référentiels des politiques publiques de sécurité », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 33, p. 7-20.
- MAGOMEDOV, A. K. (1994). « Političeskie èlity rossijskoj provincii (les élites politiques de la province russe) », Moskva, Centr Političeskij Tehnologij, avril. (Manuscrit non publié).
- MALAŠENKO, A. (ed.) (1998). *Vozroždenie kazačestva, (La renaissance des Cosaques)*, Centre Carnegie, Moscou, septembre, 242 p
- MALIA, Martin (1999). *La tragédie soviétique*, Paris, Le Seuil, 633 p.
- MALÛTIN, M. (1995). *Formirovanie protoèlit i problema lobbirovaniâ v sovremennoj Rossii* (la formation d'une protoélite et le problème du lobbysme dans la Russie contemporaine, Ekspertnyj Institut, Manuscrit non publié,.
- MANDRILLON, Marie-Hélène (1991). « Les voies du politique en URSS : l'exemple de l'écologie », *Annales*, 46 (6), déc., p. 1375-1388.
- MANDRILLON, Marie-Hélène (1992). « La Russie à la conquête du pouvoir local », *Problèmes politiques et sociaux*, n°683, juin.
- MANIN, Bernard (1995). *Principes du gouvernement représentatif*. Paris: Flammarion, (Champs). 319 p.
- MASLOVA, E. N. (2002). "Učastie finansovo-promyšlennyh grupp v formirovanii regional'nyh političeskijh režimov la participation des groupes financiers industriels dans la formation des regimes politiques régionaux", *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriâ 12, Političeskie nauki*, n°6, p.25-39.
- MASLOVSKI, Mikhail(1996). "Max Weber's concept of Patrimonialism and the Soviet System", *The Sociological Review*, vol. 44, n°2, pp. 294-308.
- MAU, Vladimir, STUPIN Vadim (1997). "The Political Economy of Russian Regionalism", *Communist Economies and Economic Transformation*, vol. 9, n°1, pp. 5-25.

- MAUREL, Marie-Claude (1982). *Territoire et stratégies soviétiques*, Paris : Economica, 196 p.
- MAUREL, Marie-Claude (1992). « URSS : La fin de l'État territorial ou la jarre de Pandore », in Michel Roux (dir.). *Nations, État et territoire en Europe de l'Est et en URSS*. Paris: L'Harmattan, pp. 185-199.
- MCALLISTER, Ian, WHITE Stephen (1995). "Democracy, political parties and party formation in Post-communist Russia", *Party Politics*, vol. 1, n°1, p. 49-72.
- MCAULEY, Alastair (1997). "The Determinants of Russian Federal-Regional Fiscal Relations: Equity or Political influence ?", *Europe-Asia Studies*, vol. 49, n°3, pp. 431-444.
- MCAULEY, Mary (1974). "Obkom Secretaries and the Central Committee", *Soviet Studies*, (26)4, pp. ??
- MCAULEY, Mary (1992). "Politics, Economics and Élite Realignment in Russia: a Regional Perspective", *Soviet Economy*, vol. 8, n°1, pp. 46-88.
- MCAULEY, Mary (1997). *Russia's politics of uncertainty*. Cambridge: Cambridge University Press, 351 p.
- MCFAUL, Michael (1996). « The Allocation of Property Rights in Russia », *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 29, n 3, septembre, pp. 287-308.
- MCFAUL, Michael, PETROV Nikolaï (1998). *Političeskij al'manah Rossii*. Moscou: Carnegie center.
- MCFAUL, Michael (2001). « Explaining party formation and nonformation in Russia : actors, institutions and chance », *Comparative Political Studies*, vol.34:n°10, p.1159-1187.
- MCINTYRE, Robert (1998). "Regional Stabilisation Policy under Transtionnal Period Conditions in Russia: Price Controls, Regional Trade Barriers and Other Local-level Measures", *Europe-Asia Studies*, vol. 50, n°5, 859-871.
- MEDIKOV, Viktor (1997). "Kuzbassu nužna čestnaâ i professional'naâ ruka (Le Kouzbass a besoin d'un bras honnête et professionnel)", *Rossijskaâ federaciâ*, n°5, pp. 17-19.
- MEDVEDEV, Sergey (1995). "Post-soviet Developments: A Regional Interpretation", in Klaus Segbers and Stephan De Spiegeleire (eds.), *Post-Soviet Puzzles: Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union. Volume II. Emerging Geopolitical and Territorial Units. Theories, Methods and Case Studies*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 5-48.
- MEISEL, James H. (1962). *The Myth of the Ruling Class: Gaetano Mosca and the "Elite"*, Ann Arbor Paperbacks, Michigan.
- MEL'NIKOV, A. N. & POLIKARPOV, B. E. (1995). « Stanovlenie gorodskogo samoupravleniâ v sovremennoj Rossii » (l'état de l'auto-administration municipale dans la Russie contemporaine), *Pravo Vedenie*, n°2, pp. 56-62.
- MEL'VIL', A. (ed) (1999). *Transformaciâ rossijskich regional'nyh èlit v sravnitel'noj perspektive (la transformation des élites régionales dans une perspective comparatiste)*, M.:Moskovskij obšestvennyj naučnyj fond.



- MELESHKINA, (2003). « Elections sous contrôle », in Marie Mendras (dir.), *comment fonctionne la Russie*, CERI/Autrement, p. 37-58.
- MELVIN, Neil J. (1998). “The Consolidation of a New Regional Elite : the Case of Omsk 1987-1995”, *Europe-Asia Studies*, vol. 50, n°4, pp. 618-650.
- MELVIN, Neil J. (1998). « The Consolidation of a New Regional Elite : the case of Omsk 1987-1995 », *Europe Asia Studies*, vol. 50, n°4, pp. 619-650.
- MENDRAS, Marie (dir.). (1992), *Un État pour la Russie*, Bruxelles, Complexe (espace international).
- MENDRAS, Marie (1993). « Les trois Russies », *Revue française de science politique*, 43 (6), déc. p. 897-939.
- MENDRAS, Marie (1995). « Ekaterinbourg : la Russie industrielle en quête d’avenir », *Esprit* n°212 (6), juin, pp 72-82.
- MENDRAS, Marie (dir.), (1997a). « Russie : Le gouvernement des provinces », [n° spécial] *Nouveaux Mondes*, n°7, hiver.
- MENDRAS, Marie (1997b). « L’élection présidentielle de 1996 en Russie », *Revue française de science politique*, 47(2), avril, p.173-203.
- MENDRAS, Marie (dir.) (1998). « Qui gouverne en Russie ? ». *La Revue Tocqueville/The Tocqueville Review*, numéro spécial, vol. XIX, n°1, p.3-135.
- MENDRAS, Marie (1999a). « Moscou et les régions », *Critique internationale*, n°3, printemps, p.7-13.
- MENDRAS, Marie (1999b). « La préférence pour le flou : pourquoi la construction d’un régime démocratique n’est pas la priorité des Russes », *Le Débat* n°107, p.35-50.
- MENDRAS, Marie (2003). *Comment fonctionne la Russie ? : le politique, le bureaucrate et l’oligarque*. Paris: CERI/Autrement, 121 p.
- MINK, Georges, SZUREK Jean-Charles (1992). « Adaptation et stratégies de conversion des anciennes élites communistes », in Georges MINK et Jean-Charles SZUREK, *Cet étrange post-communisme. Ruptures et transitions en Europe centrale et orientale*, Paris: Presses du CNRS/La Découverte.
- MINK, Georges, SZUREK Jean-Charles (1993). « Anciennes et nouvelles élites en Europe Centrale et Orientale, *Problèmes Politiques et Sociaux (série Russie)*, n° 703, avril.
- MITCHNECK, Beth (1991). “Territoriality and Regional Economic Autonomy in the USSR”, *Studies in Comparative Communism*, vol. XXIV, n°2, june, pp. 218-224.
- MITCHNECK, Beth A. (1995). “An Assessment of the Growing Local Economic Development Function of Local Authorities in Russia”, *Economic Geography*, vol. 71, n°2, avril, pp. 150-170.
- MITCHNECK, Beth (1997). “Restructuring Urban Budgets: 1991-1995”, *Europe-Asia Studies*, vol. 49, n°6, pp. 989-1015.
- MITCHNECK, Beth (1998). “Regional Governance in Russia”, [Unpublished Paper, Department of Geography and Regional Development, University of Arizona (Tucson),.].
- MOORE, Barrington (1954). *Terror and progress USSR : some sources of change and stability in the Soviet dictatorship*, Cambridge : Harvard University Press, 261 p.

- MOORE, Barrington (Jr) (1950). *Soviet Politics : the dilemma of power*. New-York: Oxford University Press.
- MOORE, Barrington (1983). Les origines sociales de la dictature et de la démocratie, [Trad. de Social origins of dictatorship and democracy.- 1966], Paris : La Découverte-Maspéro, 431 p
- MOSCA, Gaetano (1939). *The ruling class : Elementi di scienza politica*. New York ; London : McGraw-Hill book company, 514 p.
- MOSES, Joel C. (1992). “Soviet Provincial Politics in an Era of Transition and Revolution, 1989-91”, *Soviet Studies*, vol. 44, n°3, pp. 479-509.
- MOSES, Joel C. (2003). “Voting, regional legislatures and electoral reform in Russia”, *Europe-Asia Studies*, vol.55:n°7, p.1049-1075.
- MOTAMED-NEJAD, Ramine (dir.) (1997). *URSS et Russie : rupture historique et continuité économique*, Paris: Presses Universitaires de France (coll. Actuel Marx/Confrontations), 278 p.
- MULLER, Klaus (1992). « Modernizing Eastern Europe, Theoretical Problems and Political Dilemmas », *Archives Européennes de Sociologie*, 33(1), pp. 109-150.
- MULLER, Pierre, Surel Yves (1998). *L'analyse des politiques publiques*, Paris: Montchrestien,.
- NELSON, Lynn D., KUZES Irina (1997). “Interest Representation in Sverdlovsk and the Ascendancy of Regional Corporatism”, *Demokratizatsiya*, vol. 5, n°2, pp. 222-237.
- NÉRARD, F.-X. (2001). « Les organes du contrôle d'Etat et les journaux dans l'URSS de Staline : les auxiliaires de police politique », in « La police politique en Union Soviétique, 1918-1953 ». *Les Cahiers du monde russe et soviétique*, vol. 42, n° 2-3-4. p. 263-277.
- NÉRARD, F. X. (2004). *Cinq pour cent de vérité : la dénonciation dans l'URSS de Staline : 1928-1941*, Paris : Tallandier, 533 p.
- NIKIFOROV, Lev (et Al.) (1996-1997). *K graždanskomu obščestvu čerez samoupravlenie naseleniâ*, Moscou, Centr politiko-èkonomičeskijh issledovanij rossijskogo obščestva instituta èkonomiki RAN, Tome II.
- NORTH, Douglas (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge : Cambridge University Press, 152 p.
- NOZDRINA, Natacha (1992 ). “Local Self-Government and Communal Property in the USSR”, Institute of Economic Forecasting, USSR Academy of Sciences (Manuscrit non publié).
- OFFE, Claus (1992). « Vers le capitalisme par construction démocratique ? ». *Revue Française de Science politique*. Vol. 42, n°6, décembre, p. 923-942. [traduction de « Capitalism by Democratic Design ». *Social Research*, vol. 58, n°4, 1991, p. 865-892].
- OFFE, Claus (1997). *The varieties of transitions: the East European and East German experience*. Cambridge (Mass): MIT Press, 249 p.
- OLIVER, James H. (1969). “Citizen Demands and the Soviet Political System”, *The American Political Science Review*, vol. 63, n°2, pp. 465-475.

- ORECHKINE, Dimitri (1994). « Comment ont voté les territoires russes ? », *La Nouvelle Alternative*, n°33, mars, pp. 31-35.
- ORLOVSKY, D. (Eds) (1995). *Beyond Soviet Studies*, Wash, the Woodrow Wilson Center Press, 349 p.
- ORTTUNG, Robert W. (2000). *The republics and regions of the Russian Federation : a guide to politics, policies, and leaders*. (avec Danielle N. Lussier and Anna Paretskaya). Armonk, N.Y. : M.E. Sharpe/East West Institute, 679 p.
- ORTTUNG, Robert (2003). L'échec du fédéralisme à la Poutine », in Marie Mendras (dir.), *comment fonctionne la Russie*, CERI/Autrement, p. 81-105.
- ORTTUNG, Robert W. (2001). « Putin's federal reform package : a recipe for unchecked Kremlin power », *Demokratizatsiya* vol.9:n°3, p.341-349.
- P'ÂNYH, Gleb (1999). « Pošla platit' guberniâ (la province est allée payer) », *Kommersant-vlast'*, 23 mars.
- PAIN, Emil (2001). « 'Back to the URSS ?' New trends in Russian Regional Policy », *Demokratizatsiya*, vol.9:n°2, p. 182-191.
- PANARIN, Aleksandr Sergeevič, (1991). « Revolûcionnye kočevniki i civilizovannye predprinimateli (les nomades révolutionnaires et les entrepreneurs civilisés) », *Vestnik Akademii nauk SSSR*, n°10, p. 19-37.
- PASTUHOV, Vladimir (1996). "paradoksal'nye zametki o sovremennom političeskom režime (remarques paradoxales à propos du régime politique actuel", *Pro i Contra*, vol.1, n°1, automne, p. 6-21.
- PCHELINTSEV, O. S. (1992). "The Regional Aspect of Switching to the Market", *Herald of the Russian Academy of Sciences*, vol. 62, n°5, pp. 318-324.
- PEARSON, Thomas S. (2004). « Ministerial conflict and the Politics of Zemstvo Reform » in Evans & Gel'man (eds), op. cit., p. 45-67.
- PERRINEAU, Pascal (2003). *Le désenchantement politique*. La Tour d'Aigues : éditions de l'Aube, 311 p.
- PETROV, Nikolai, "The Security Dimension of Federal Reform," in Reddaway, Peter and Orttung, Robert W., eds., *The Dynamics of Russian Politics: Putin's Reform of Federal-Regional Relations*, Volume II, à paraître.
- PETROV, Nikolaj (1994). « Mestnye vybory 1994<sup>ogo</sup> goda » (les élections locales de 1994) *Rossiâ regionov* (la Russie des régions), bulletin de la fondation Politgeocentr, n°2, octobre.
- PETROV, Nikolaj (1995a), « Političeskij landšaft Rossii » (Paysage politique de la Russie), *Rossiâ regionov* (la Russie des régions), bulletin de la fondation Politgeocentr, n°3, janvier.
- PETROV, Nikolaj (1995b). « Vybory organov predstavitel'noj vlasti » (les élections des organes du pouvoir représentatif), *Mirovaâ èkonomika i meždunarodnye otnošenniâ*, n°3, 1995, pp.25-34 et n°4, pp. 33-46.
- PETROV, Nikolaj (1998). « Moscou et les régions », *La revue Tocqueville*, vol. 19, n°1, pp. 55-73.

- PETROV, Nikolai (2004) "The Federation Reform and the Staffing of the Government Service," Moscow Carnegie Center Briefing Papers, Vol. 6, Issue 04-05. Disponible sur le site <http://www.carnegie.ru/en/print/70526-print.htm>
- PETROV, Nikolay (2005). "Siloviki in Russian Regions: New Dogs, Old Tricks", in "Reflections on Policing in Post-Communist Europe", *Power institutions in Post Soviet Societies (pipss): Issue 2* –" <http://www.pipss.org/document331.html>
- PHILIPPOT, Robert (1974). *La modernisation inachevée : 1855-1900*. Paris : Hatier, 223 p.
- PHILIPPOT, Robert (1991). *Les Zemstvos. Société civile et Etat bureaucratique dans la Russie tsariste*. Paris: Institut d'Etudes Slaves (Collection Cultures et sociétés de l'Est, n°14), 200 p.
- POLANYI, Karl (1983). *La grande transformation : aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris : Gallimard, 419 p. (trad de *The great transformation*, 1944].
- POLIAKOV, Leon (1987). *Les totalitarismes du XXe siècle*. Paris: Fayard, 377 p.
- POPOV, Vassilij (1997). « Kuzbass: oblastnoj parlement vernulsâ (Kouzbass : le parlement régional est revenu) », *Rossijskaâ Federaciâ*, n°5, pp. 28.
- POTEL, Jean-Yves, FOUCHER Michel (1993). *Le continent retrouvé*, Datar/Éditions de l'aube.
- POULIQUEN, Alain (1994). « L'ordre social soviétique et l'économie administrée : une grille utile pour l'analyse du post-communisme », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, n°2, juin, pp. 5-25.
- PUTNAM, Robert (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J. : Princeton University Press, 258 p.
- RADAEV, 1997 « Transformatsiya Elit i Stanovlenie Natsional'noi Elity v Rossii (La transformation des élites et l'émergence d'une élite nationale en Russie) », in: *Rol' Gosudatstva v Razvitii obshchestva: Rossiya i Mirovoi Opyt (Le rôle de l'Etat dans le développement de la société : l'expérience russe et internationale)*, Moscou, Institut indépendant dans problèmes politiques et sociaux, p. 207–216 ?
- RADVANYI, Jean (1990). *URSS : régions et nations*. Paris: Masson, 293 p.
- RADVANYI, Jean (1992). "Et si la Russie à son tour éclatait ?", *Hérodote*, janvier-mars.
- RADVANYI, Jean (1993). « La Russie minée par les régions », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, n°1, mars, pp.57-67.
- RADVANYI, Jean (1994). « La Russie face à ses régions », *Problèmes Politiques et Sociaux* (série Russie) n°742, décembre.
- RADVANYI, Jean (1997). « nouvel équilibre après les élections provinciales : les régions défient Moscou », *Le Monde diplomatique*, mars, p. 15.
- RADVANYI, Jean (2004 [1996]). *La nouvelle Russie*. Paris: Armand Colin, 3<sup>ème</sup> éd., 418 p.
- RAVIOT, Jean-Robert (1995a). *Ecologie et pouvoir en URSS : le rapport à la nature et à l'espace, une source de légitimité politique dans le processus de désoviétisation*. Thèse de doctorat en sciences politiques, dir. par Mme Hélène Carrère d'Encausse. S.l. : s.n., . 626 p.

- RAVIOT, Jean-Robert (1995b). « L'an I de la nouvelle constitution : un autoritarisme en quête d'autorité », *Notes et études documentaires*, n°5022, p. 59-74.
- RAVIOT, Jean-Robert (1997). « Qui gouverne les régions? », *Problèmes Politiques et Sociaux (Série Russie)*, n°783, 18 avril.
- RAVIOT, Jean-Robert (2005). « L'écologie aux frontières de la raison d'Etat en Russie ». *Revue d'études comparatives est-ouest*, vol.36:n°1, p.
- RAYNER, Hervé (1998). « Le point de vue aérien de Robert Putnam: A propose de Making Democracy Work », *Politix*, n°42, pp. 179-204.
- REDDAWAY, Peter, GLINSKI Dmitri (1998). "The Yeltsin era in the light of Russian history: reform or reaction ?", *Demokratizatsiya*, vol.6:n°3, p.518-534.
- REDDAWAY, Peter, GLINSKI Dmitri (2001). *The tragedy of Russia's reforms : market bolshevism against democracy*. Washington, D.C. : United States Institute of Peace Press, 745 p.
- REDDAWAY, Peter, ORTTUNG Robert W.(2004). *The Dynamics of Russian Politics. Putin's Reform of Federal-Regional Relations*, Volume I. Lanham: Rowman and Littlefield. 332 p.
- REMINGTON, Thomas F. (1995). « Common knowledge: Soviet Political Studies and the Problem of System Stability ». in ORLOVSKY D. (eds). *op.cit*, p. 159-192.
- RIGBY, Thomas, FEHER Ferenc (1982). *Political Legitimation in Communist States*, New-York: St Martin press, 177 p.
- RIGBY, Thomas R (1990). "Early Provincial Cliques and the rise of Stalin". in RIGBY Tomas H. (1990), *Political Elites in the USSR : Central Leaders and Local Cadres from Lenin to Gorbachev*, Aldershot, Edward Elgar. p. 43-72. [publié initialement dans *Soviet Studies*, vol. XXXIII, n°1, janvier 1981, p. 3-28.]
- RIGBY, Tomas H. (1990). *Political Elites in the USSR : Central Leaders and Local Cadres from Lenin to Gorbachev*. Aldershot: Edward Elgar. 301p. [recueil de textes parus antérieurement]
- RIGGS, Jonathan W. SCHRAEDER, Peter J. (2005). « Russia's political party system as a (continued) impediment to democratization : the 2003 Duma and 2004 presidential elections in perspective ». *Demokratizatsiya*, vol. 13:n°1, p.141-151.
- RITTERSPORN, Gábor Tamás (1988). *Simplifications staliniennes et complications soviétiques : tensions sociales et conflits politiques en URSS 1933-1953*. Paris, éditions des archives contemporaines, 383 p.
- ROEDER, Philip G. (1999). The Revolution of 1989: "Postcommunism and the Social Sciences", *Slavic Review*, Vol. 58, No. 4, [numéro spécial : Ten Years after 1989: What Have We Learned?], p. 743-755.
- ROMANOV, Pavel, TARTAKOVSKAYA Irina (1998). "Samara Oblast': A governor and his Guberniya", *Communist Economies and Economic Transformation*, vol. 10, n°3, pp. 341-361.
- ROSE, Richard (1994). *Distrust as an obstacle to civil society*. Glasgow : University of Strathclyde, Centre for the Study of Public Policy, n°226, pp. 2-20.

- ROSE, Richard (2001). *A decade of change but not much progress : how Russians are coping*, Glasgow : University of Strathclyde, Centre for the Study of Public Policy, n°349.
- ROSE, Richard, MUNRO, Neil (2001). *Elections in the Russian Federation*, Glasgow : University of Strathclyde, Centre for the Study of Public Policy, n°344.
- ROSE, Richard, MUNRO, Neil, WHITE, Stephen (2001). "Voting in a Floating Party System: The 1999 Duma Election", *Europe-Asia Studies*, vol. 53, n°3, p. 419-443.
- ROSS, Cameron (2003). *Federalism and Democratisation in Russia*. Manchester, Manchester University Press, 182 p.
- ROUSSELET, Kathy (1996a). « Les modes d'adaptation de la société russe », *Politique étrangère*, n°4, pp. 823-833.
- ROUSSELET, Kathy (1996b). « Des stratégies d'adaptation à la nouvelle Russie », *Culture et conflits*, n°24-25 p.223-236.
- ROUSSELET, K. (1998). « La société russe et les conséquences de l'insécurité ». *La revue internationale et stratégique*, n°38, été.
- ROUSSO, Henri (dir.) (1999). *Stalinisme et nazisme. Histoire et mémoire comparées*. Bruxelles: éditions Complexe, 387 p.
- RUPNIK, Jacques (1984). « le totalitarisme vu de l'est », in HERMET Guy (Dir) (1984). *Totalitarismes*, op. cit, p. 43-71.
- RUTLAND, Peter (1993a). *The Politics of Economic Stagnation in the Soviet Union. The Role of the Local Party Organs in Economic Management*, Cambridge: Cambridge University Press.
- RUTLAND, Peter (1993b). "Labour Unrest and Movements in 1989 and 1990", *Soviet economy*, 6, 3, pp.345-384.
- RYJKOV, Vladimir (1995). « Moskva destabiliziruet regiony » (Moscou déstabilise la Russie), *Kuranty*, 27/2/95.
- SAKWA, Richard (1995). "Subjectivity, Politics and Order in Russian Political Evolution", *Slavic Review*, vol. 54, n°5, winter, pp. 943-964.
- SAKWA, Richard (1998). *Soviet Politics in Perspective*, New York and London: Routledge, [1ère éd. 1989].
- SAKWA, Richard (2002). *Russian Politics and Society*, London & New-York: Routledge, [1ère ed. 1993].
- SAPIR, Jacques (1989). *Les fluctuations économique en URSS, 1941-1985*. Paris, éditions de l'EHESS, 239 p.
- SAPIR, Jacques (1990). *L'économie mobilisée : essai sur les économies de type soviétique*, Paris : La Découverte, 150 p.
- SAPIR, Jacques (1992). *Feu le système soviétique*, Paris: La Découverte.
- SAPIR, Jacques (1992). « Marchés régionaux ou régionalisation du marché ? L'éclatement de l'espace économique ex-soviétique », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 4958, p. 67-84.

- SAPIR, Jacques (1993). « Différences économiques régionales, transition et politiques de stabilisation en Russie », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, n°1, mars, pp. 5-55.
- SARTORI, Giovanni (1976). *Party formation and party systems. A framework for Analysis*. London : Cambridge University Press, 370 p. (Nouvelle édition, 2005, Oxford : ECPR Press).
- ŠATILOV, Aleksandr, NEČAEV, Vladimir (1997). « Regional'nye vybory : osobennosti tehnologii i harakter predpočtenij » (les élections régionales : particularités techniques et caractère des préférences), *Svobodnâ mysl'*, n°6, pp. 58-69.
- SAZONOV, Boris A. (1992), « Nouveaux concepts pour la gestion urbaine à Moscou : le jeu de l'action territoriale », *Annales de la recherche urbaine*, n°51, mars, pp. 16-28.
- SCHLEIFER, Andreï, TRESIMAN, Daniel (1997). *Environnement économique et politique de transition vers l'économie de marché : la Russie*. OCDE, Études du centre de développement de l'OCDE, 90 p.
- SCHMITTER, Philippe, O'DONNELL, Guillermo (1991). *Transitions from Authoritarian Rule : tentative conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore and London, John Hopkins University Press, 81 p
- SEGBERS, Klaus, DE SPIEGELEIRE, Stephan (Eds.) (1995). *Post-Soviet Puzzles: Mapping the Political Economy of the Former Soviet Union. Volume II: Emerging Geopolitical and Territorial Units. Theories, Methods and Case Studies*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- SEL'ČER, Dmitrij Grigor'evič (2004). "Subregional'naâ administrativnaâ èlita ot M. S. Gorbačeva do V. V. Putina : obšie podhody (l'élite administrative subrégionale de Gorbatchev à V. Poutine)", *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriâ 12, Političeskie nauki*, n°4, p.63-80.
- SENÂVSKIJ, Aleksandr (1995). Spartakovič, *Rossijskij gorod v 1960-e – 1980-e gody*, Moscou, Institut de l'histoire russe.
- SEREGNY, Scott, PORTER, Thomas Earl (2004), « The zemstvo reconsidered », in Evans & Gel'man (eds), op. cit., p. 19-44.
- SGARD, Jérôme, ZLOTOWSKI Yves (1999). « Economie politique du désastre russe », *Critique internationale*, n°3, printemps, p. 14-21.
- SHELLEY, L. (1996). *Policing Soviet Society. The Evolution of State Control*. Londres: Routledge, 269 p.
- SHEVTSOVA, Lilia (1997). *Yestsin's Challenges and Constraints*, Carnegie Endowment for International Peace, M, 74 p.
- SHEVTSOVA, Lilia (2001). "Russia's hybrid regime", *Journal of Democracy*, vol.2, n°4, oct. p. 65-71.
- SHLAPENTOKH, Vladimir (1989). *Public and private life of the Soviet People*, Oxford: Oxford University Press, 281 p.
- SHLAPENTOKH, Vladimir (1994). "Regionalisation in Russia: an uncertain future", *International Journal of Politics, Culture and Society*, vol. 7, n°3, pp. 401-417.
- SHOMINA, Elena S. (1992). "Entreprise and the Urban Environment in the USSR", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 6, n°2, pp. 222-233.

- SINTOMER, Yves (1999). La démocratie impossible : politique et modernité chez Weber et Habermas. Paris : La Découverte, 403 p.
- ŠIROKOV, Aleksandr N., ŪRKOVA Svetlana N. (1995). Reforma mestnoj vlasti v Rossii (la réforme du pouvoir local en Russie), 138p.
- SKOCPOL, Theda (1985). Etats et Révolutions sociales : la révolution en France, en Russie, en Chine. Paris, Fayard (coll. l'Espace du politique), 486 p. [trad. de *States and Social Revolutions : A comparative analysis of France, Russia, and China*. Cambridge : Cambridge University Press, 1979].
- SLEPCOV, N. S., KUKOLEV, I. V., RYSKOVA, T. M. (1998). « Lidery rossijskih regionov: ispytanie plebicistom » (Les dirigeants des régions russes : l'expérience par le plébiscite), *Socis*, n°7, pp. 118-128.
- SLIDER, Darrell (1986). "More power to the Soviets? Reform and Local Government in the Soviet Union", *British Journal of Political Science*, vol. 16, n°4, pp. 495-511.
- SLIDER, Darrell (1991). "Embattled Entrepreneurs: Soviet Cooperatives in an Unreformed Economy", *Soviet Studies*, Vol. 43, n° 5, pp. 797-821.
- SLIDER, Darrell (1994). "Privatization in Russia's Regions", *Post-Soviet Affairs*, vol. 10, n°4, pp. 367-396.
- SLIDER, Darell, GIMPELSON, Vladimir, CHOUGROV, Sergueï (1994). "Political tendencies in Russia's regions", *Slavic Review*, vol. 53, n°3, autumn, p. 711-732.
- SLIDER, Darell (1996). "Elections to Russia's Regional Assembly", *Post-Soviet Affairs*, vol. 12, n°3, pp. 243-264.
- SLIDER, Darell (2004). "Governors versus mayors. The regional dimension of Russian Local Government", in Evans & Gel'man (eds), *op. cit.*, p. 145-168.
- Social'no-èkonomičeskaâ situaciâ v regionah Rossii na načalo1994 g.* (la situation socio-économique dans les régions de Russie au début de 1994) ISEPI RAN (Institut des problèmes socio-économiques de la population de l'Académie des Sciences, 1994 (Manuscrit non publié).
- SOKOLOVA, Alexandra (1997). « Nečistaâ sila zakona », (la force impropre de la loi), *Novoe vremâ*, n°49, 14 décembre, p. 8.
- SOLNICK, Steven (1998). *Stealing the State*. Cambridge (Mass): Harvard University Press, ? p
- SOLNICK, Steven L. (1998). "Gubernatorial Elections in Russia, 1996-1997", *Post-Soviet Affairs*, vol. 14, n°1, pp. 48-80.
- SOLOMON, Peter (1995). « The limits of legal order in Post-Soviet Russia ». *Post-Soviet Affairs*. Vol.11, n°2, p. 89-114.
- ŠOMINA, Elena S. (1995). « Stanovlenie žiličnogo dvizeniâ v Rossii » (formation d'un mouvement sur la question du logement en Russie), *Sociologičeskie issledovaniâ*, n°10, pp. 78-87.
- SQUIER, John (2002). "Civil society and the challenge of Russian *gosudarstvennost'*" *Demokratizatsiya*, [numéro special : Russian civil society, part I], vol.10 :n°2, p. 147-182.
- STARK, David (1992). « From System Identity to Organisational Diversity: Analyzing Social Change in Eastern Europe ». *Contemporary Sociology*. 21 (3), p.299-304.



- STARR, Frederick (1988). « The Soviet Union : a civil society ? ». *Foreign Policy*, n°70 printemps, p. 26-41.
- STEEN, A., TIMOFEEV, V. (2003). « Between centre and regions. The State Duma deputies and Russian federalism », in Steen & Gel'man (eds), op. cit., p. 92-108.
- STEEN, Anton, GEL'MAN, Vladimir (2003). *Elites and democratic development in Russia*, London ; New York, NY : Routledge, 212 p.
- STONER-WEISS, Kathryn (1997). *Local Heroes. The Political Economy of Russian Regional Governance*. Princeton: Princeton University Press, 240 p.
- STONER-WEISS, Kathryn (1999). "Central weakness and Provincial autonomy: observations on the devolution process in Russie". *Post-Soviet Affairs*, vol. 15, n°1, p. 87-106.
- STUPIN, Vadim (1995). "Region as an object of Politic and Economic Analysis", Moscou, Institut Economique de la Transition (Manuscrit non publié).
- ŠUBIN, Aleksandr' (2006). *Predannaâ demokratiâ (la démocratie trahie)*, Moscou, Evropa, 344 p.
- SUNY, Ronald G. (1997). « Stalin and his Stalinism: Power and authority in the Soviet Union, 1930-1953 ». in KERSHAW Ian, LEWIN Moshe (Eds). *Stalinism and Nazism: Dictatorships in Comparison*. N.-Y.: Cambridge University Press, p. 26-52.
- TABATA, Shinichiro (1998). "Transfers from Federal to Regional Budgets in Russia: A statistical analysis". *Post-Soviet Geography and Economics* vol. 39, n°8, p.447-460.
- TARROW, Sidney (1977). *Between Center and Periphery: grassroots politicians in Italy and France*. New Haven, Conn.: Yale University Press, 272 p.
- TARUSINA, Inessa (2003). « Elite transformation and regime change: the case of Tomsk oblast ». in Steen & Gel'man (eds), op. cit., p. 166-186.
- TAUBMAN, William (1973). *Governing Soviet Cities: Bureaucratic Politics and Urban Development in the USSR*, New-York : Praeger.
- TEAGUE, Elizabeth (1994). "Russia's Local Elections Begin", *RFE/RL Research Report*, vol. 3, n°7, 18 février, pp. 1-4.
- The Expert Institute (1994). *Russia's Regions in Transition*, Moscou, Février.
- THÉRET, Bruno (1996). « Pour une approche régulationniste du politique », Actes du Congrès de l'AFSP (Aix-en-Provence, mai), ??
- THOM, Françoise (1989). *Le moment Gorbatchev*. Paris: Hachette (Pluriel), 282 p.
- TODD, Emmanuel (1990 [1976]). *La chute finale. Essai sur la décomposition de la sphère soviétique*. Paris: Robert Laffont, 369 p.
- TOLZ, Vera (1993). "Regionalism in Russia: The case of Siberia", *RFE/RL Research Report*, vol. 2, n°9, 2 February.
- TOO, Laboratoriâ (1992). « Social'no-političeskie i èkonomičeskie ustanovki deputatov Nižgorodskogo oblastnogo sovete (les ? socio-politiques et économiques des députés du soviet régional de Nizhni-Novgorod) », manuscrit, Nizhni-Novgorod,.
- TOURAINÉ, Alain (1978). *La voix et le regard*, paris Seuil.

- TOURAINE, Alain (1994). *Qu'est-ce que la démocratie ?*, Paris: Fayard.
- TRAVERSO, Enzo (2001). *Le Totalitarisme. Le XXè siècle en débat*. Paris: Seuil (Points), 923 p.
- TREISMAN, Daniel (1996). "Moscow's Struggle to control Regions through Taxation", *Transition* (Prague), 20 septembre, pp. 45-49.
- TSYPKIN, M. (1989). « Workers' Militia: Order Instead of Law ». *Report on the USSR*, 17 novembre.
- UNGER, Arieh (1981). "Political participation in the USSR: YCL and CPSU", *Soviet studies* vol.33, p. 107-124.
- URBAN, Michael E, (1982a). "Information and Participation in Soviet Local Government". *The Journal of Politics*, vol. 44, n°1, février 1982, pp. 64-85.
- URBAN, Michael E. (1982b). "Bureaucratic Ideology in the United States and the Soviet Union: some Empirical Dimensions", *Administration and Society*, vol. 14, n°2, August. pp. 139-162.
- URBAN, Michael (1990). *More power to the Soviets*. London: Edward Elgar, 167 p.
- URBAN, Michael E., MITROHIN, Sergej, IGRUNOV, Vyatcheslav and Sergei MITROKHIN (1997). *The rebirth of politics in Russia*, Cambridge : Cambridge University Press, 429 p.
- VAISSIÉ, Cécile (1999), Pour votre liberté et pour la nôtre. Le combat des dissidents en Union Soviétique. Paris, R. Laffont, 440 p.
- VALENTEJ, Sergej Dmitrievič (1998). « Rossijskij federalizm: illûzii i real'nost' » (le fédéralisme russe : illusion et réalité), *Nezamissimaâ gazeta*, n°052 (1623), jeudi 26 mars.
- VEJVODA, Ivan (1996). « Apolitisme et post-communisme », *Tumultes*, n°8, pp. 195-206.
- VERDERY, Katherine (1995). « What was socialism and why dit it fall ». in ORLOVSKY D. (eds), *op. cit*, p. 27-46.
- VICHNEVSKI, Anatoly (2000). *La faucille et le rouble : la modernisation conservatrice en URSS*. Paris, Gallimard (coll. Bibliothèque des histoires), 465 p.
- VOLKOV, Vadim (1997). "obšestvennost': zabytaâ praktika graždanskogo obšestva ('l'activité civique' : une pratique oubliée de la société civile]. *Pro et Contra*, vol 2, pp. 77-91. disponible en ligne sur le site <http://www.carnegie.ru/pubs>
- VOLKOV, Vadim (2002). *Violent Entrepreneurs. The Use of Force in the Making of Russian Capitalism*, Ithaca, Cornell University Press.
- WALLICH, Christine I. (1994). *Russia and the challenge of fiscal federalism*. Wash., The World Bank (World Bank regional and sectoral studies), 299 p.
- WEBER, Max (1965 [1922]). *Essais sur la théorie de la science*, Paris, Plon, 537 p.
- WEBER, Max (1982 [1921]). *La Ville*, Paris: ed. Aubier, coll. Champs Urbains. (Archiv Fur Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, pour la première édition allemande).
- WEBER, Max (1995 [1922]). *Economie et société*. Paris: Presses Pocket, 3<sup>ème</sup> éd.

- WEIGLE, Marcia A. (1997). « The Construction of an Independent Public Sphere in Russia's Regions (La construction d'un espace public indépendant dans les régions russes) », *Democratizaciâ*, vol. 5, n°2, printemps, pp.239-263.
- WEIGLE, Marcia A. (1994). "Political Participation and Party Formation in Russia, 1985-1992: Institutionalizing Democracy?" *Russian Review*, vol.53, n°2, avril, p. 240-270.
- WEIGLE, Marcia A. (2000). *Russia's Liberal Project. State-Society Relations in the Transition from Communism*. University Park, The Pennsylvania State University Press, 2000.
- WEIGLE, Marcia A (2002). "On the road to the Civic forum : state and civil society from Yeltsin to Putin", *Demokratizatsiya*, [numéro special : Russian civil society, part I], vol.10 :n°2, p. 117-146.
- WERTH, Nicolas (1995). *Histoire de l'Union soviétique de Lénine à Staline : 1917-1953* Paris : Presses universitaires de France, (que sais-je).
- WERTH, Nicolas (1996). « Totalitarisme ou révisionisme ? L'histoire soviétique, une histoire en chantier », *Communisme*, n°47-48, p. 57-70.
- WERTH, Nicolas (1999a). « Staline en son système dans les années 30 », in ROUSSO Henri, op. cit., p. 45-78.
- WERTH, Nicolas (1999b). « Les formes d'autonomie de la 'société socialiste' », in ROUSSO Henri op. cit., p. 145-184.
- WERTH, Nicolas (2001 [1990]). *Histoire de l'Union soviétique*. Paris: PUF [5ème éd. refondue], 586 p.
- WHITE, Stephen (1990). *Gorbachev in power*. Cambridge: Cambridge University Press, 268 p.
- WHITE, Stephen, WYMAN, Matthew, OATES, Sarah (1997). "Parties and Voters in the 1995 Russian Duma Election", *Europe-Asia Studies*, vol. 49, n°5, p. 767-798.
- WIEVIORKA, Michel (1993). *La démocratie à l'épreuve : nationalisme, populisme, ethnicité*. Paris : La Découverte, 173 p.
- WIEVIORKA, Michel (1994). Les nouveaux entrepreneurs et les directeurs d'entreprises en Russie, *Revue d'études comparatives est-ouest*, n°25 (4), décembre, p. 65-78.
- WISHNEVSKY, Julia (1994). "Problems of Russian Regional Leadership", *RFE/RL Research Report*, vol. 3, n°19, 13 mai, pp. 6-13.
- WOLLMANN, Helmut (1993). "Changes and Continuity of Political and Administrative Elites from Communist to Post-Communist Russia", *Governance*, vol. 6, n°3, July, pp. 325-340.
- WYMAN, Matthew, WHITE, Stephen, MILLER, Bill, HEYWOOD, Paul. (1995). "Public Opinion, Parties and Voters in the December 1993 Russian Elections", *Europe-Asia Studies*, vol. 47, n°4, p. 591-614.
- YANITSKY, Oleg (1993). *Russian Environmentalism : leading figures, facts, opinions*, Moscou, Meždunarodnye Otnošenniâ.
- YARTSEVA, Olga (1999). *Les métamorphoses de l'élite scientifique et technique soviétique. (De la nouvelle couche sociale aux nouveaux entrepreneurs)*. Thèse de sociologie, sous la Dir. d'Alain Touraine.

- YARTSEVA, Olga (1994). « L'entrepreneur russe depuis le début de la perestroïka », *Cahiers internationaux de sociologie*, n°96, p. 99-112.
- YOUNG, John F. (1994). "Institutions, Elites and Local Politics in Russia: the Case of Omsk", in FRIEDGUT & HAHN (1994). pp.138-161.
- YOUNG, John F. (2004). "Local budget and intergovernmental finance in the Russian Federation", in Evans & Gel'man (eds), *op. cit.*, p. 128-141.
- ZAJCEVA, Taissa G. (1994). « I opât' načinaem s nol'â ? » (Et nous recommençons à nouveau de zéro ?), *Rossijskaâ Federaciâ*, n°2.
- ZANG, Xiaowei (1991). Provincial Élités in Post-Mao China, *Asian Survey*, vol. 31, n°6, juin.
- ZASLAVKAYA, Tatyana (1984). « The Novosibirsk Report », *Survey*, vol. 28, no. 1 pp. 83-109.
- ZASLAVSKAIA, Tatiana (1989). « les facteurs sociaux de la perestroïka », in Afanassiev Iouri (dir.), *La seule issue*, *op. cit.* p337-390.
- ZASLAVSKAIA, Tatiana, MENDRAS Marie, VERNET-STRAGGIOTTI, Marie-Thérèse (1993). « Prélude à la perestroïka : le rapport de Tatiana Zaslavskaïa (Novosibirsk, 1983) » (présentation et traduction), *Vingtième Siècle*, (38), avr.-juin, p. 90-104.
- ZASLAVKAYA, Tatyana (2005). "The correlation between healthy and ill forces is not in our favour" (Entretien), *Demokratizatsiya*, vol. 13, n°2, [numéro special: "Perestroïka in Retrospective"].
- ZELNIK, Reginald E. (1995). « Commentary: Not the juice, but the juicer ». in ORLOVSKY D. (eds), *op.cit.*, p. 47-55.
- ZIEGLER, Charles E. (1991). "Environmental Politics and Policy under *Perestroïka*", in J. Butterfield, J. Sedaitis, *Perestroïka from below*, *op. cit.* p. 113-131.
- ZLOTNICK, Mark (1997). "Russia's elected Governors: A Force to Be Reckoned with", *Demokratizatsiya*, vol.5, n°2, pp. 184-195.
- ZLOTOWSKI, Yves (1999). « L'économie et la société russes après le choc d'août 1998 : ajustement ou enlèvement ? », *Études du CERI*, n°51, mars.
- ZLOTOWSKI, Yves (2000). "Les transformations de l'économie russe depuis 1992 : les faux-semblants d'une transition". *Revue Internationale et stratégique*, vol. été, p.65-72.
- ZUBAKIN, V.A. (1994a), « Process privatizacii i ego socialno-èkonomičeskie posledstviâ (Les privatisations et leurs conséquences économiques et sociales) », *Obščestvo i Ekonomika (EKO)*, 1, janvier, p. 3-20.
- ZUBAKIN, V.A. (1994b). « Investicionnye fondy : vzglâd iznutri (les fonds d'investissement : regards de l'intérieur) » *EKO* (Novosibirsk), n° 6, juin, p. 2-15.
- ZUBAKIN, V.A. (1995). « Vtoraâ èkonomika (la seconde économie) ». *Obščestvo i èkonomika*, n°3, p.24-28
- ZUBAREVIČ, Natal'â (1997). « Mežregional'nie associacii v 1997g (les associations inter-régionales en 1997) », *Političeskij landšaft Rossii*, Moscow: Cardegie Endowment for International Peace, nov.-dec.

### Presse périodique consacrée aux questions locales et régionales

---

*Rossijskaâ Federaciâ* (Fédération de Russie). Publié jusqu'en août 1996.

*Vaš vybor (votre choix)*, revue pour décideurs régionaux éditée par A. Mineev.

*Regional'naâ politika* (Politique régionale).

Bulletin de la fondation *politgeocentr*, institut de géographie RAN.

*Municipal'noe Pravo (droit municipal)* version internet :  
<http://rels.obninsk.com/rels/limited/nsub/ml/ml-fs.asp>

*Mestnoe samoupravlenie (auto-administration locale)* version internet sur le site de  
« l'encyclopédie de l'auto-administration locale » <http://rels.obninsk.com/rels/lg/lg-fs.asp>

#### ▪ *presse locale*

##### Omsk

Večernyj Omsk

[http://www.univer.omsk.su/omsk/Mass\\_Media/even\\_omsk/evening\\_win.html](http://www.univer.omsk.su/omsk/Mass_Media/even_omsk/evening_win.html)

Kommerčeskie Vesti

Sibirskâ Gazeta

Oreol

Zerkalo

Omskij Vestnik

[Zemlya sibirskaya, dal'nevostochnaya](#)

[Omsk XXI](#)

##### Dolgoproudny

*Dolgoprudnenskaâ stranica* (La page de Dolgoprudnyj) enregistrée en 1994 par  
l'administration de Dolgoprudnyj

##### Kalouga :

Vest'

[Economika i zhizn' — Gostinyi ryad](http://users.kaluga.ru/gd/) <http://users.kaluga.ru/gd/>

<http://news.kalugacity.ru> : journal internet de la ville de Kaluga et de la région

<http://gazeta.kaluga.ru/> : journal de la ville de Kaluga sur internet

*Znamia*, journal de la région de Kaluga, disponible sur <http://www.znam.kaluga.ru>

*Vest'*, journal du parlement et de l'administration de l'oblast' de Kaluga, disponibles sur  
<http://www.vest-news.ru/>

*Komsomolskaâ pravda*, édition de Kaluga, sur <http://kp.kaluga.ru/>

### ***Sites internet***

---

#### ***Sites internet sur les régions***

Au début de notre étude, internet était encore très peu développé, particulièrement en Russie. Avec les années, les sites d'informations, bulletins réguliers assurant le monitoring de la vie politique locale et régionale se sont multipliés.

<http://www.igpi.ru> : institut de recherche socio-politique du député russe V. Igrounov. Monitoring régionaux.

*Russian Regional Report*, EWI publication régulière jusqu'en 2005. devenu *Russian Analytical Digest*, publié aujourd'hui par <http://www.isn.ethz.ch/news/rrr/>

OMRI Regional report, publication de Radio Free Europe/Radio Liberty, site internet

RFE/RL Russian Federation, suite de OMRI régional report <http://www.rferl.org>

<http://www.regions.ru> site d'informations régionales russes

[www.regnum.ru](http://www.regnum.ru) : dépêches d'agence avec nombreuses informations sur les régions.

<http://www.cityline.ru/politika/igogo/region.html>

#### ***sites locaux des terrains étudiées***

- Dolgoproudnyj :

<http://www.dolgoprudny.com/> : Site officiel de l'administration de la ville de Dolgoprudnyj

<http://dolgopa.org> : Site non officiel d'information - informations sur la vie de la ville, fêtes, photos, publicités mais aussi aide juridique, discussions sur les problèmes de vie quotidienne <http://info.dolgopa.org> : projet d'encyclopédie de Dolgoprudnyj  
<http://www.dolgopa.ru> Site non officiel, pages sur les élections municipales

#### **Kalouga**

[www.kaluga.ru](http://www.kaluga.ru) : serveur régional de Kaluga, renvoie sur différents sites officiels, d'information etc...

<http://www.admobl.kaluga.ru/> : site officiel de l'administration de l'oblast de Kaluga

<http://duma.kaluga.ru/> : site de la дума de la ville de Kaluga

<http://www.kaluga-gov.ru/> : site officiel de l'administration (gorodskaja uprava) de la ville de Kaluga

- Omsk

<http://www.univer.omsk.su/omsk/>

<http://www.omskportal.ru/> site officiel de l'administration régionale

<http://www.omsk.ru/> site officiel de la mairie d'Omsk

<http://www.rmx.ru/> site indépendant « Omsk ouvert »

<http://www.omsktime.ru/> site d'informations régionales

### ***Sélection de sites d'informations politiques et d'analyses sur la Russie***

#### **En russe**

[http://www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru/) site officiel de la présidence russe (version anglaise  
<http://www.kremlin.ru/eng>)

<http://www.gov.ru/index.html> site officiel regroupant les principales institutions politiques de la Fédération de Russie.

<http://www.rg.ru> : site de Rossijskaïa Gazeta, quotidien officiel russe

<http://www.regnum.ru> : dépêches d'agence

<http://www.smi.ru> : site de liens de journaux russes

<http://www.polit.ru>

<http://www.lenta.ru>

<http://www.politcom.ru>

<http://www.russ.ru>

<http://www.levada.ru> : site du centre de recherches sociologiques de Iouri Levada

<http://www.fom.ru> site de la Fondation pour l'opinion publique

<http://www.carnegie.ru/ru/> site de la Fondation Carnegie à Moscou, nombreuses publications en ligne

<http://www.nz-online.ru/> site de la revue de débat *Neprikosnovennyj zapas*. Version française : <http://www.nz-online.ru/index.phtml?cid=5000151>

#### **En anglais**

Bulletin quotidien d'articles de presse : *Johnson Russia list*  
<http://www.cdi.org/russia/johnson/default.cfm>

Radio Free Europe/Radio Liberty <http://www.rferl.org>

*Russian Analytical Digest* <http://www.isn.ethz.ch/news/rrr/>

Version en ligne du magazine *Russia Profile* : <http://www.russiaprofile.org/index.wbp>

## *Lois et textes de références*

---

- Constitution de la Fédération de Russie, décembre 1993 : *Rossijskaâ gazeta*, n°237, 25.12.93. Traduction française par Michel Lesage et Patrice Gélard : *Revue française de droit constitutionnel*, n°17, 1994, p. 195-223.
- Loi de l'URSS du 9 avril 1990 - « Ob obših principah organizacii mestnogo samoupravleniâ i mestnogo hozâjstva v SSSR (sur les principes généraux de l'auto-administration locale et de l'économie locale en URSS) ». *Vedomosti s'ezda narodnyh deputatov SSSR i Verhovnogo Soveta SSSR*, 1990 n°16, art. 267 (Gazier, 1992).
- Loi de l'URSS du 6 juillet 1991 - Zakon « O mestnom samoupravlenii v Rossijskoj Federacii (loi sur l'auto-administration locale dans la Fédération de Russie) ». *Vedomosti s'ezda narodnyh deputatov SSSR i Verhovnogo Soveta SSSR*, 1991 n°29, art. 1010 (Gazier, 1992).
- Arrêté du Soviet Suprême de la RSFSR du 22 août 1991 « sur quelques questions relatives à l'activité du pouvoir exécutif en RSFSR ». *Vedomosti s'ezda narodnyh deputatov SSSR i Verhovnogo Soveta SSSR*, 1991 n°34, art. 1125. suivi du décret présidentiel n°75 du 22 août 1991 « sur quelques questions relatives à l'activité du pouvoir exécutif en RSFSR ». Complété par un arrêté du 1er novembre du Congrès des députés du peuple. *Vedomosti s'ezda narodnyh deputatov SSSR i Verhovnogo Soveta SSSR*, n°44, art. 1455.
- Loi de la Fédération de Russie n°2449-1 du 5 mars 1992 – Zakon « O kraevom, oblastnom sovete nardonyh deputatov, i kraevoj, oblastnoj administratsii (sur le soviet de territoire ou de région et sur l'administration de territoire ou de région) », *Vedomosti s'ezda narodnyh deputatov SSSR i Verhovnogo Soveta SSSR*, 1992 n°13, art. 663.
- Décret présidentiel n°1617 du 9 octobre 1993. « O reforme predstavitel'nyh orgnaov vlasti i organov mestnogo samoupravleniâ v Rossijskoj Federacii (sur la réforme des organes représentatifs et des organes de l'auto-administration locale de la Fédération de Russie) ».
- Décret présidentiel n°1760 du 26 octobre 1993. « O reforme mestnogo samoupravleniâ v Rossijskoj Federacii (sur la réforme de l'auto-administration locale en Fédération de Russie) », *Rossijskie Vesti*, n°210, 29 octobre 1993.
- Décret présidentiel n° 1765 du 27 octobre 1993. « Osnovnye položenîâ o vyborah v predstavitel'nye organy gosudarstvennoj vlasti kraâ, oblasti, goroda federal'nogo znaçeniâ, avtonomnoj oblasti, avtonomnogo okruga (Dispositions générales relatives aux élections des organes représentatifs du pouvoir d'État dans les territoires, les oblasts, les villes d'importance fédérales, les oblast et arrondissements autonomes) »,
- Décret présidentiel n°2265 du 22 décembre 1993 « O garantiâh mestnogo samoupravleniâ v Rossijskoj Federacii (sur les garanties de l'auto-administration locale en Fédération de Russie) », *Rossijskaâ Gazeta*, n°237, 25 décembre 1993.
- Loi de la Fédération de Russie n°154 du 28 août 1995 - Zakon « Ob obših principah organizacii mestnogo samoupravleniâ v Rossijskoj Federacii » (Sur les principes généraux de l'organisation de l'auto-administration locale dans la Fédération de Russie), *Sobranie zakonadatel'stva*, n°35, 28 Août 1995, art. 3506, pp. 6541-6564.



Loi de la Fédération de Russie du 22 avril 1996 - Zakon « O nekotoryh voprocach svâzannyh s realizaciej Federal'nogo zakona 'Ob obših principah organizacii mestnogo samoupravleniâ v Rossijskom Federacii' (Quelques questions relatives à l'application de la loi fédérale 'sur les principes généraux d'organisation de l'auto-administration locale'), *Rossijskaâ Federaciâ*, n°9, 1996, pp.16-18 ; *Sobranie zakonodatel'stva*, n°17, 22 avril 1996, art. 1917.

Loi de la Fédération de Russie du 6 octobre 1999 - Zakon Rossijskoj Federacii « Ob obših principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federacii » (Loi de la Fédération de Russie « Sur les principes généraux d'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie ») du 6 octobre 1999, *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii (SzRF)*, 1999, n°42, art. 5005.

Loi de la Fédération de Russie du 29 juillet 2000- Zakon Rossijskoj Federacii « O vnesenii izmenenij i dopolnenij v federal'nyj zakon « Ob obšikh principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federacii » « sur l'amendement de la loi fédérale « Sur les principes généraux d'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie »), *SzRF*, 2000, n°31, art. 3205.

Loi de la Fédération de Russie Zakon Rossijskoj Federacii du 11 décembre 2004 « O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon « Ob obših principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federacii » i v Federal'nyj zakon « Ob osnovnyh garantiâh izbiratel'nyh prav i prava na učastie v referendum graždan Rossijskoj Federacii » ( « Sur l'amendement de la loi fédérale « Sur les principes généraux d'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie » et de la loi fédérale « Sur les garanties essentielles des droits électoraux et du droit des citoyens de la Fédération de Russie de participer à un référendum »), *SzRF*, 2004, n°50, art. 4950.

Décret présidentiel du 27 décembre 2004 - Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii « O porjadke rassmotrenija kandidatur na dolžnost' vysšego dolžnostnogo lica (rukovoditel'pa vysšego ispolnitel'nogo organa gosudarstvennoj vlasti) sub'ekta Rossijskoj Federacii » (Décret du Président de la Fédération de Russie « Sur le mode d'examen des candidatures à la fonction de haut dirigeant (dirigeant de l'organe supérieur du pouvoir exécutif) du sujet de la Fédération de Russie ») *SzRF*, 2004, n°52, art. 5427.

Loi de la Fédération de Russie du 29 décembre 2004 - Zakon Rossijskoj Federacii « O vnesenii izmenenij v zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v svâzi s rasširenijem polnomočij organov gosudarstvennoj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federacii po predmetam sovместnogo vedeniâ Rossijskoj Federacii i sub'ektov Rossijskoj Federacii, a takže s rasširenijem perečeniâ voprosov mestnogo značeniâ municipal'nyh obrazovanij » (« Sur l'amendement d'actes législatifs de la Fédération de Russie, lié à l'augmentation des pouvoirs des organes du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération dans les matières de la compétence conjointe de la Fédération de Russie et des sujets de la Fédération de Russie, ainsi qu'à l'allongement de la liste des questions d'importance locale des formations municipales »), *SzRF*, 2005, n°1, art. 25.

Loi de la Fédération de Russie du 31 décembre 2005 - Zakon Rossijskoj Federacii « O vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v svjazi s soveršenstvovanijem razgranieniâ polnomočij » (« Sur l'amendement de certains actes législatifs de la Fédération de Russie, lié au perfectionnement de la répartition des compétences »), *Rossijskaâ Gazeta*, 31 décembre 2005, pp. 9-13.

Loi de la Fédération de Russie du 31 décembre 2005 - Zakon Rossijskoj Federacii « O vnesenii izmenenij v stat'û 18 Federal'nogo zakona « Ob obših principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federacii » i v Federal'nyj zakon « O političeskijh partiâh » ( « Sur l'amendement de l'article 18 de la loi fédérale « Sur les principes généraux d'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs du pouvoir d'Etat des sujets de la Fédération de Russie » et de la loi fédérale « Sur les partis politiques »), *Rossijskaâ Gazeta*, 31 décembre 2005, p.7.



## **ANNEXES**

**Annexe 1 Note de méthode et présentation des terrains**

**Annexe 2 : Liste des entretiens et personnes rencontrées**

**Annexe 3 : Cartes**

**Annexe 4 : Evolution de l'organisation des pouvoirs locaux**

**Annexe 5 : Documents de campagne électorale**

**Annexe 6 : Résultats électoraux**



## Annexe 1 : Note de méthode et présentation des terrains

### *Repères chronologiques et choix de la période*

---

On distingue le premier chapitre, qui revient sur l'expérience soviétique de l'exercice du pouvoir au niveau local et régional et les trois suivants qui traitent de la période que nous avons choisi d'étudier précisément. Entre les deux bornes chronologiques, 1989 et 1999, voici les principaux faits marquants du point de vue de notre thème.

- **1989** : élections du Congrès des députés du Peuple (URSS), partiellement libres, naissance du Groupe interrégional qui regroupe les députés démocrates. Période de forte activité des fronts populaires et clubs d'électeurs dans les régions et les Républiques.
- **1990** : élections pluralistes des soviets locaux et régionaux ainsi que des soviets suprêmes des républiques fédérées le 4 mars. Abolition de l'art. 6 de la constitution de l'URSS sur le rôle dirigeant du Parti par une loi du Congrès des députés du Peuple qui crée la fonction de président de l'URSS (M. Gorbatchev). En mai, élection de B. Eltsine à la tête du soviet suprême de Russie (RSFSR).
- **1991** : le 12 juin, élection au suffrage universel de B. Eltsine président de la RSFSR. Après le coup d'État manqué en août, suspension des activités du PCUS, autodissolution du Soviet Suprême d'URSS. Nomination par décret des responsables d'administration régionale, puis mise en place des administrations locales. Le 8 décembre, l'accord portant création de la CEI met fin officiellement à l'existence de l'URSS.
- **1992** : libération des prix par le gouvernement d'E. Gaïdar (premier ministre en exercice non approuvé par le Parlement). Début du programme de privatisations et de la redistribution de la propriété entre les différents niveaux du pouvoir. Signature du Traité de la fédération le 31 mars. Début du conflit entre le Soviet suprême de la Fédération de Russie et le gouvernement fédéral.
- **1993** : aggravation du conflit avec le Parlement sur fond de désaccord sur les réformes économiques et leurs conséquences sociales. Gouvernement par décret et référendum le 25 avril sur la confiance envers le président et l'approbation de sa politique. Le Parlement est dissous par décret présidentiel le 21 septembre, et dispersé par la force le 4 octobre après l'échec de négociations avec les députés retranchés dans le bâtiment. Dissolution des soviets municipaux et maintien provisoire des soviets régionaux, tandis que de nouvelles élections sont annoncées : le 12 décembre,

élections au Parlement fédéral, en parallèle avec le référendum d'adoption de la Constitution.

- **1994** : élection difficile des nouveaux organes représentatifs dans les municipalités et les régions. Fin de la première étape des privatisations. Début de la première guerre de Tchétchénie le 11 décembre.
- **1995** : mise en place du travail législatif des assemblées régionales, vote des statuts (*oustavy*) des *oblasts* qui permet notamment la mise en place des organes d'auto-administration locale. Vote de la loi fédérale sur l'auto-administration locale en août. En fin d'année, élections des gouverneurs au suffrage universel dans quelques régions-tests, en même temps que les élections législatives au Parlement fédéral.
- **1996** : élections des gouverneurs dans la plupart des régions, signature des traités de partage des compétences entre le pouvoir fédéral et les sujets de la Fédération. B. Eltsine est réélu président de la Fédération de Russie en juin ; en août, signature des accords de Khassaviourt qui mettent fin à la première guerre de Tchétchénie.
- **1997** : nouvelle loi sur l'auto-administration locale qui complète la loi de 1995, notamment sur la répartition fiscale.
- **1998** : fin de la première législature pour les assemblées régionales et renouvellement des organes représentatifs dans bon nombre de villes et régions de Russie. Crise financière en août, début d'une période de forte instabilité gouvernementale.
- **1999** : après un début d'année marqué par plusieurs changements à la tête du gouvernement, le président Eltsine nomme Vladimir Poutine premier ministre en août. En septembre, la guerre reprend en Tchétchénie. En décembre, les élections au Parlement fédéral voient la victoire du Parti Unité. Le 31 décembre, le président Eltsine démissionne et V. Poutine devient président en exercice par intérim jusqu'à son élection en mars 2000.

### *Sources et méthode :*

---

Au départ de ce travail, nous avons dû choisir à la fois des objets pour notre étude et des terrains. Des rencontres aussi bien que des lectures nous ont orientée vers les trois terrains principaux dont nous rendons compte ici. Travaillant seule et venant de l'extérieur, il nous fallait privilégier des lieux dans lesquels des informateurs et personnes ressources pouvaient faciliter les premiers contacts qui permettraient ensuite, par l'effet « boule de neige », et par le suivi régulier de l'actualité de ces villes et de ces régions, de rencontrer le plus grand nombre possible d'interlocuteurs émanant des différentes catégories que nous voulions prendre en compte.

Après une première prise de contact avec le terrain, notre méthode a reposé essentiellement sur des entretiens approfondis, répétés dans le temps quand cela était possible. Nous ne cherchions donc pas à obtenir un échantillon représentatif d'un point de vue statistique mais, en sélectionnant les personnes interviewées, à obtenir un corpus représentatif d'un ensemble

de problèmes et d'enjeux significatifs pour ce terrain et correspondant aux questions générales que nous nous posions.

Nous avons par ailleurs pu observer très directement des moments importants de la vie politique locale et régionale, à l'occasion de campagnes électorales (réunions dans les écoles et sur les lieux de travail, meetings publics, émissions à la télévision régionale, tracts...), de réunions « ordinaires » de comités de quartiers, de conseils municipaux ou sessions de l'assemblée législative régionale.

Enfin, la lecture de la presse locale nous a permis d'identifier de nouveaux enjeux pour nos entretiens ultérieurs et de croiser les discours et les représentations. Il s'agit à la fois d'une source primaire d'informations et d'analyse, mais aussi d'une source qui permet, en négatif, de prendre la mesure de ce qui fait question ou pas dans le débat public. On observe un traitement très localisé des problèmes, une grande place accordée à la chronique criminelle : il est au début difficile de savoir ce qui se passe dans la ville ou la région à travers ces journaux, sauf formellement par les publications obligatoires des décisions des autorités locales ou régionales. Avec le temps apparaissent plus d'articles sur la vie économique qui permettent de comprendre des processus et les interactions entre pouvoir local et acteurs économiques par exemple. En cas de conflits, de scandale important, l'information est beaucoup plus riche, mais aussi plus biaisée. La valeur informative de la presse locale est aussi bien entendu directement fonction de sa diversité et de la présence d'une presse d'opposition, d'organes de partis politiques, etc...

Nous avons pour ce travail concentré notre attention sur plusieurs catégories d'acteurs, dont certaines ont pu se recouper à un moment donné, mais dont tous participent à la vie politique locale et à la gestion municipale et régionale : les militants politiques et les élus de la perestroïka et de la période immédiatement postérieure ; différents responsables dans les administrations municipales et régionales mises en place à partir de 1991 ; les élus du pouvoir représentatif municipal et régional, issus des élections de 1994 ; des acteurs économiques et notamment la nouvelle génération d'entrepreneurs qui décident de rentrer en politique ; des observateurs de la vie politique, des experts ou des journalistes, ne faisant pas partie directement des institutions locales mais dont la connaissance permettait justement d'éclairer notre observation directe de la réalité.

Les terrains retenus tentent de refléter une diversité des territoires et des situations,



notamment dans la configuration des pouvoirs, l'implantation industrielle, la présence d'acteurs particuliers identifiés, une dynamique particulière concernant la région, ainsi qu'un degré plus ou moins grand d'éloignement de la capitale. Comme on l'a précisé, il ne s'agit pas d'un travail comparatif, mais d'études de cas dont les aspects les plus saillants et révélateurs du point de vue de notre problématique ont donné lieu à des comparaisons, au sens où nous avons observé la réalité en nous arrêtant à ce qui nous paraissait le plus saillant et le plus révélateur du point de vue de notre problématique : ainsi, du contraste entre les deux équipes municipales successives à Kalouga, d'une analyse comparée des comités de quartier à Omsk et Dolgoproudny, des entrepreneurs candidats aux élections régionales à Omsk...

Trois villes et régions ont été retenues au départ. L'une d'entre elles, Omsk, est devenue au fil du temps et des rencontres avec les acteurs et les « informateurs » le terrain principal. Par ailleurs, des incursions ont été menées dans d'autres régions : autres quartiers ou banlieues de Moscou pour les comités de quartiers, Novochakhtinsk et Tagan-Rog dans la région de Rostov sur le Don en 1993, Saint-Petersbourg au début des années 1990 ; plus ponctuellement, Ekaterinbourg et Irkoutsk, en 1995 et 1997.

## Présentation des terrains :

---

- **Dolgoproudny :**

Située dans la banlieue nord de Moscou, au delà de la ceinture périphérique (MKAD) qui ceinture le Grand Moscou, non loin de l'aéroport Cheremetievo, la ville de Dolgoproudny compte 70 000 habitants. Dans les années 1980, la capitale s'est étendue au delà du MKAD avec de nouveaux quartiers d'habitation, des cités dortoirs (*spalnye raïony*) venues s'ajouter aux nombreux quartiers périphériques situés à l'intérieur du périmètre moscovite, accessible par le métro mais éloignés du centre. La situation de Dolgoproudny est un peu différente dans la mesure où la ville en tant qu'entité autonome préexistait à l'expansion urbaine de Moscou (son statut de ville autonome date de 1957 mais il existait déjà auparavant un noyau urbain entouré d'activités industrielles, aéronautique et chimie de synthèse notamment).

Construite autour de la rue du 1er mai, la ville est accessible depuis Moscou par un train de banlieue. Les activités économiques principales sont des carrières de marbre<sup>771</sup>, une activité aéronautique militaire, et des instituts scientifiques de recherche en géophysique notamment. Surtout, Dolgoproudny est connu pour son prestigieux institut, l'Institut de physique technique de Moscou, MFTI<sup>772</sup>, que l'on peut comparer à l'*Ecole Polytechnique*, pourvoyeur d'élites locales, voire nationales. A noter pour cette ville que l'ancien président adjoint du soviet municipal élu démocrate de 1990, devenu vice directeur régional du fond de gestion de la propriété, Boris Nadejdine, a fait depuis une carrière nationale au sein du parti libéral Union des forces de droite (SPS), qu'il a représenté à la Douma entre 1999 et 2003 – il a été battu en décembre 2003- et dont il est un des dirigeant. Il est lui-même issu du MFTI et après une seconde formation de juriste dirige la chaire de droit de cet institut depuis 1999.

### Responsables de l'exécutif municipal depuis 1991

Valery **Diatchenko** de 1991 à 1995 : ancien responsable du soviet passé à l'administration en 1991, appartenant au camp des réformateurs.

Tatiana Alexandrovna **Aliabeva**, ex adjointe de V. Diatchenko est nommée responsable de l'administration municipale en 1995, par le gouverneur de l'oblast de Moscou. Battue ensuite aux élections de 2000, soutient la candidature de Troïtski dont elle a été l'adjointe. Assistante parlementaire de B. B. Nadejdine (SPS).

**Klimov** Pavel Iourevitch élu de 1996 à 2000. Dans l'opposition à Diatchenko au sien du soviet municipal pendant plusieurs années, responsable d'une association de vétérans. Son arrivée à la mairie marque un tournant et le conflit entre la précédente administration et l'équipe de Klimov se poursuit.

**Troïtskiï** Oleg Ivanovitch : élu en 2000, réélu en 2005, ex directeur des carrières, mais soutenu par l'ex équipe réformatrice de la première administration.

---

<sup>771</sup> Ces carrières ont notamment servi au métro de Moscou et au Mausolée de Lénine. En 2006, le responsable de l'administration est le directeur de l'entreprise qui gère les carrières.

<sup>772</sup> *Moskovskij fiziko-tehničeskij institut.*

- **Kalouga :**

L'oblast de Kalouga est frontalier de la région de Moscou au Sud, et la ville de Kalouga située à 200 kms de la capitale. Située sur l'Oka, voie de navigation importante permettant de couper le trajet de la Volga en venant du Nord, Kalouga a connu le développement d'une ville marchande<sup>773</sup> à l'instar des autres villes de la Russie centrale, puisque voies navigables et routes commerciales se confondent.

Ville d'importance moyenne (380 000 habitants pour la ville, 2,5 millions pour l'*oblast*) par rapport à d'autres grandes cités de la région centrale (Nijni-Novgorod, Toula, Vladimir...), la ville de Kalouga a connu un fort accroissement de sa population urbaine dans les années 1970-1980. Elle est caractérisée par une forte présence des industries militaires ainsi que de l'agriculture, et par sa distance par rapport à Moscou. Elle souffre du délaissement chronique typique de ces régions absorbées par la proximité de Moscou et constitue un pôle d'émigration. En même temps, Kalouga n'est pas assez proche ni bien desservie pour permettre des échanges intensifs avec la capitale. Célèbre pour avoir abrité K. Tsiolkovski, le père de l'astronautique, et plusieurs écrivains, la région voudrait mettre en valeur le patrimoine culturel et développer son potentiel touristique et patrimonial<sup>774</sup>. Outre la capitale régionale, Kalouga, la région comprend plusieurs autres villes, dont Obninsk, située au bord de l'*oblast* de Moscou, une ancienne ville fermée à fort potentiel scientifique. Au début des années 1990, la région de Kalouga avait par ailleurs le triste privilège de faire partie des zones contaminées par l'accident de Tchernobyl (zones sud de l'*oblast*) et recevait à ce titre des fonds spéciaux.

#### **Responsables de l'exécutif municipal depuis 1991**

V **Tchernikov** de 1991 à mars, puis 1994, architecte et urbaniste, membres des clubs informels et réformateur, élu député local en 1990,

**Minakov** de mars 1994 à 1996 : ancien président du Soviet municipal en 1992-1993 pendant le mandat de Tchernikov à la mairie, ancien directeur d'entreprise pendant la période soviétique. Devient ensuite membre de Nach Dom Rossiïa, soutient B. Eltsine en 1996 et devient représentant du président.

Valeri Grigorevich **Belobrovskj** de 1997 à 2000 :

Valeri **Ivanov** de 2000 à 2004

Maxime Alexeevitch **Akimov**, depuis 2004. M Akimov vient de l'administration régionale, nommé maire –adjoint puis maire par intérim avant d'être élu en novembre 2004. Membre de Russie Unie et proche du gouverneur.

---

<sup>773</sup> Un *gostinnyj dvor* très ancien en témoigne.

<sup>774</sup> C'est aussi à Kalouga que fut assigné à résidence l'imam Chamyl après sa reddition à l'issue de la conquête du Caucase en 1859.

### Responsables de l'exécutif régional depuis 1991

**Deriaguine** : proche du gouvernement Gaïdar et considéré comme démocrate

**Savchenko** : même profil que le précédent, politologue. 200 jours en poste

**Soudarenkov** : Eu gouverneur en novembre 1996 après une longue carrière dans les structures du pouvoir : premier secrétaire d'*obkom*, président réformateur du soviet régional, puis de l'assemblée législative régionale de 1994 à 1996.

**Artamonov** Anatoliï Dmitrievitch, issu du secteur agricole, vice-gouverneur depuis 1996, est élu gouverneur une première fois en 2000, réélu en 2004, confirmé par l'assemblée législative régionale sur proposition du président en 2005, membre de Russie Unie.

- **Omsk**

Située au Sud de la Sibérie occidentale, à la frontière du Kazakhstan, l'*oblast* d'Omsk fait rarement la une des journaux moscovites et peu de recherches et de publications ont été consacrées à une région dont la capitale compte pourtant parmi les dix plus grandes villes de Russie. Connue comme la ville où Dostoïevski passa quatre ans en exil, Omsk fut d'abord un avant-poste cosaque<sup>775</sup> fondé en 1716 aux confluent de l'Irtych et de l'Om. La ville a connu à la fin du siècle dernier une première étape de développement économique fondé essentiellement sur l'agriculture et le commerce (carrefour de communication, transport fluvial et présence du Transsibérien). Après la Révolution de 1917, la région d'Omsk est laissée à l'écart de l'industrialisation, bien que l'*oblast* dans ses contours actuels avec pour capitale Omsk ait été officiellement créée en 1934. Peut-être le pouvoir n'avait-il pas pardonné à la région d'avoir été le siège de la «République de Sibérie» (1918-1919) dirigée par l'amiral contre-révolutionnaire Alexandre Koltchak.<sup>776</sup>

C'est avec le déplacement en Sibérie pendant la seconde guerre mondiale de nombreuses usines de la partie européenne de l'Union soviétique que le véritable décollage industriel de la ville s'amorce et, avec lui, une forte demande en main d'œuvre qualifiée et l'ouverture de nombreuses écoles et instituts. L'essentiel de ce qui fait aujourd'hui le potentiel productif de la ville a été mis en place dans les années 50 et 60 : chimie et pétrochimie (la région est voisine de celle de Tioumen et donc toute destinée à la mise en valeur du bassin pétrolier) et complexe militaro-industriel qui totalise les trois-quarts des infrastructures : aéronautique avec l'entreprise «Poliot», équipements radioélectriques et transmissions, constructions mécaniques.

---

<sup>775</sup> Omsk est l'une des étapes de l'épopée de Michel Strogoff.

<sup>776</sup> A la tête de l'une des «armées blanches, l'Amiral Koltchak s'était auto-proclamé "Régent suprême de Russie". Après avoir remporté plusieurs victoires dans l'Oural et menacé Ekaterinbourg, son armée fut ensuite écrasée et Koltchak fusillé à Irkoutsk en 1920. En novembre 1994, une exposition au musée de la ville retraçait cette période avec des archives auparavant dissimulées. Il semble que plus qu'un engouement pour l'armée blanche, l'intérêt pour cette page d'histoire de la région fonctionne comme un élément du «patriotisme» sibérien dont on verra plus loin quelques éléments dans l'histoire de l'*oblastnitchestvo*, forme de patriotisme régional.

Avec 1,45 million d'habitants pour 2,18 au total pour l'oblast, Omsk se place parmi la dizaine de villes "millionnaires" de Russie. La ville actuelle est le résultat de la réunion de trois agglomérations distinctes, ce dont rend compte aujourd'hui la géographie de la ville qui s'étend sur une immense superficie - 80 km de long sur 40 de large - entrecoupée de zones peu denses. Les espaces urbains, construits au départ autour des principaux pôles d'activité économique (complexe militaire, pétrochimie, gare et entreprises liées) avant que ne soient édifiés dans les années 70 des *spal'nye rajony* (quartiers résidentiels bâtis sur des terrains vagues ou en remplacement de maisons de bois, encore nombreuses autour du centre historique et administratif), témoignent, encore aujourd'hui, du rôle déterminant des entreprises sur la structuration et le profil des quartiers. Ainsi, on voit par exemple dans le quartier des *Neftânniki* (du nom de ceux qui travaillent dans l'industrie pétrolière)<sup>777</sup>, loin du centre historique mais formant un centre administratif et commercial à part entière, des immeubles en meilleur état, des avenues mieux aménagées et des infrastructures culturelles plus nombreuses.

Le contraste entre Omsk, où sont concentrés 90% de l'industrie régionale, et les autres villes de la région est d'autant plus accentué que ces chefs-lieux de *raïon* (arrondissement) sont peu peuplés. La population est en fait essentiellement répartie dans les *kolkhozes* et les *sovkhozes* (6 millions d'hectares de surface agricole). Particularité locale, l'un des arrondissements, *Azovski*, habité essentiellement par une population de nationalité allemande (environ 5% de la population) jouit depuis 1992 du statut particulier d'arrondissement national et bénéficie par ailleurs d'investissements directs d'entreprises allemandes qui font de l'Allemagne le premier partenaire commercial de la région.

Cette situation contrastée n'a pas été sans conséquence sur la manière dont a été gérée la région par le passé. Comme dans tous les gros centres industriels, les départements ministériels centraux (*vedomstva*) contrôlaient très directement non seulement les différents secteurs économiques mais l'ensemble de la vie de la région. Cependant, à la différence d'une région comme celle de Sverdlovsk, presque exclusivement tournée vers l'industrie et par conséquent extrêmement dépendante de la gestion par les ministères centraux, l'*oblast* d'Omsk possédait un contrepois de taille : le secteur agricole. Ainsi l'histoire récente de la région est marquée, fait original en Sibérie, par l'opposition entre la ville et la campagne. Si, comme en beaucoup d'autres lieux, les dirigeants de la région étaient des *Khoziaïstvenniki* (dirigeants des grandes entreprises industrielles et agricoles ou des administrations), la règle était dans l'*oblast* d'Omsk qu'ils viennent du secteur agricole. Un nom peut caractériser cette période : celui de S.I. Maniakine, longtemps Premier secrétaire du comité régional du Parti (*Obkom*) dans les années ayant précédé la *perestroïka*<sup>778</sup>.

Apparent paradoxe, c'est justement parce que l'industrie était stratégique et gérée directement par les représentants des ministères que la région avait pu, grâce à la puissance de son agriculture, acquérir sa part d'autonomie : l'agriculture rapportait directement à la région plus de ressources que les industries militaires et pétrolières, l'une totalement dépendante des

---

<sup>777</sup> Les noms donnés aux quartiers atteste l'importance de l'entreprise dont elle est le centre. Ainsi le quartier autour de la gare est celui des *Železodorožniki* (*cheminots*).

<sup>778</sup> L'homme fait presque aujourd'hui figure de légende et l'on aime à rappeler qu'il appelait par leur nom tous les directeurs de *kolkhozes* et *sovkhozes*, que «de son temps l'oblast nourrissait la Russie de Leningrad à la flotte de l'Océan Pacifique», et qu'il avait su tenir tête à L. Brejnev lors d'une visite de ce dernier dans la région en refusant, au nom d'un principe de réalité et de la bonne gestion de l'activité agricole, de se plier aux exigences de dépassement du plan. Alors que la transformation du secteur agricole dans l'*oblast* débute à grand peine, il est aussi cité aujourd'hui pour avoir le premier introduit un embryon d'économie de marché dans l'élevage

commandes d'Etat, l'autre des bas prix imposés par Moscou. Dans les marchandages et liens de clientèle qui caractérisaient les relations interrégionales de l'économie soviétique, une agriculture puissante, organisée pratiquement en combinat avec une très forte spécialisation des sovkhozes et des kolkhozes<sup>779</sup> était un atout de première importance. L'influence des «industriels» (*promychlenniki*) et des «constructeurs» était loin d'être négligeable mais elle s'exerçait au niveau de la ville. Une étude réalisée en 1991 par un centre de recherche local<sup>780</sup> montre bien cette dichotomie ville-région : la quasi-totalité des dirigeants de l'*oblast* sont passés par l'Institut agronomique puis la direction de sovkhozes ou kolkhozes parallèlement à une carrière dans le Parti communiste ou la précédant, tandis que ceux de la ville sont tous des ingénieurs et techniciens ayant effectué une double carrière dans l'industrie (ou bâtiment-construction) et le Parti. En revanche tous ont effectué leur carrière sur place, à l'exception notable sur ce dernier point du gouverneur actuel L.K. Polejaev, dont la majeure partie de la vie professionnelle s'est déroulée au Kazakhstan, où il était responsable de projets d'irrigation, et qui n'est revenu qu'en 1987 dans sa ville natale.

#### **Assemblée législative régionale**

Anatoliï Leont'ev jusqu'à la dissolution des soviets fin 1993. (ex secrétaire *obkom* jusqu'en 1990, après Maniakine)

Sans interruption depuis 1994 : V. Varnavskiï, ancien président du comité municipal du Parti puis président du soviet municipal de 1990 à 1993. Elu député régional en mars 1994.

#### **Responsables de l'exécutif municipal depuis 1991**

Iouri Choïkhets : 1991-1994. ancien pilote d'essai, coopérateur dans les années 1980 et libéral partisan des réformes, en conflit ouvert avec l'administration régionale.

Valey Rochtchoupkine : 1994-2001. Ancien responsable technique de l'administration régionale, nommé par le gouverneur, puis en conflit ouvert avec celui-ci jusqu'à sa démission en 2001. élu en 1995 et réélu en 1999.

Evgueny Belov : 2001-2005 : soutenu par l'administration régionale à ses débuts, ex responsable de la société *omskenergo*, fournisseur de la ville.

Viktor Shreider : élu en mars 2005

#### **Responsables de l'exécutif régional depuis 1991**

Leonid Konstaninovitch Polejaev : né en 1947, ingénieur agronome ayant fait l'essentiel de sa carrière au Kazakhstan comme ingénieur puis président de l'*oblispolkom* de Karaganda de 1985 à 1987. Peu d'expérience dans le PCUS ?

Nommé à son retour à Omsk en 1987

Élu en décembre 1995, réélu en septembre 1999 et en septembre 2003, nomination-confirmation acceptée par l'assemblée législative régionale en 2005.

<sup>779</sup> Entretien avec M.I. Simvanovitch, représentant de l'oblast d'Omsk à Moscou, 2 mars 1995.

<sup>780</sup> *Enquête sur les carrières et biographies des principaux dirigeants de la région d'Omsk*, Gepicentr (Centr gumanitarnyh, social'no-èkonomiceskyh et politiceskyh issledovaniï), Omsk, 1991. (Archives Gepicentr).



Annexe 2 : Liste des entretiens et principales personnes rencontrées

**Dol'goproudny**

<b>Nom</b>	<b>Fonction</b>	<b>date</b>
Alabieva T. L	Adjointe au responsable de l'administration	12 juillet 1994
Chalynine	Candidat de l'opposition aux élections de novembre 1994	15 octobre 1994
Charykine Iossip	Ancien député du Soviet de Moscou, initiateur du comité de quartier et candidat concurrent à Minievitch aux élections d'octobre 1994. élu	10 octobre 1994. plusieurs reprises ensuite
Comités de quartier	Réunions des comités de quartier	Plusieurs réunions automne 1994 et hiver 1995
Conseil Municipal	1 <sup>er</sup> Conseil	8 décembre 1994
Diatchenko V. A.,	Responsable de l'administration locale depuis septembre 1991, président du soviet municipal avant.	30 octobre 1992, 12 juillet 1994, 11 octobre 1994
Directeur exécutif	Union des entrepreneurs	25 octobre 1994
Fiodorova Irina Dmitrievna	présidente du comité de quartier	Plusieurs entretiens d'octobre 1994 à juin 1995.
Iankov	Responsable des faillites à l'administration régionale de l'Oblast de Moscou. 30/10/94	8 décembre 1994.
Krot Viatcheslav	Journaliste sur la chaîne locale de télévision	Septembre et Octobre 1994
Minievitch Igor	Entrepreneur initiateur du comité de quartier. Candidat aux élections d'octobre 1994, battu.	6 octobre 1994. à plusieurs reprises ensuite
Nadejdine Boris Borissovitch	Ex député du soviet municipal, physicien et juriste, Candidat à l'élection municipale de novembre 1994, bloc <i>Dolgoproudny</i>	7 octobre 1994
Novikov V. A.,	Ex député du soviet municipal, physicien. Candidat à l'élection municipale de novembre 1994, bloc <i>Dolgoproudny</i>	8 octobre 1994
Novikov, Nadejdine,	Réunion électorale du bloc Dolgoproudny en vue des élections du 30 octobre 1994	28 octobre 1994, 22 octobre 1994
Soudarikov	Président de l'Union des entrepreneurs	15 octobre 1994
Volkova	Meeting électoral pour l'élection partielle à la Douma	22 octobre 1994



## Kalouga

Nom	Fonction	date
Abramenkova	Responsable régionale du Parti agraire sur l'oblast	12 octobre 1994
Bykhovski O.	Secrétaire de l'association russe pour l'auto-administration locale, responsable de l'auto-administration locale au sein de l'administration régionale.	11, 12 et 27 octobre 1994 8 avril 1997
Club d'électeurs	Réunion publique	22 février 1995
Directeur	centre d'études et de sondages de l'administration régionale.	24 février 95
Directeur d'école	Député Douma municipale, ex député permanent du malyï soviet municipal	24 février 1995
Fomine Iouri V.	responsable du comité de prévisions économiques de administration régionale	22 février 1995
Magala Vladimir A.	adjoint du maire de Kalouga, responsable des services techniques,	9 avril 1997
Meeting	syndicats et partis d'opposition	27 octobre 1994,
Minakov Analoly I.	Maire depuis mars 1994. Ancien directeur Entreprise du BTP. Président du soviet municipal entre 1992 et 1994	23 février 95
Popov Alexandre S.	Adjoint au maire (A. Minakov) et déjà présent dans l'administration de V. Tcherbkov.,.	22 février 1995
Savchenko	Représentant du président, puis gouverneur brièvement de 1995 à 1996, dép ZC, anc président soviet d'Obninsk, professedur d'économie à Obninsk.	24 février 1995
Souvorov Alexandre Serguievitch.	Député à l'assemblée législative régionale, président du "club des électeurs", rassemblement det l'opposition	22 février 1995 et 8 avril 1997
Tchernikov Vitaly	Maire de Kalouga jusqu'en mars 1994.	27 et 28 octobre 1994, 23 février 1995
Zaitsev Andreï	Directeur de l'Institut de Sociologie	Septembre et 28 octobre 1994
Zaïtsev Igor	responsable des organisations sociales et religieuses à l'administration de l'oblast	Plusieurs entretiens, 1994 et 1995.

## Omsk

Nom	Fonction	date
Akimov V. V.	Entrepreneur candidat aux élections régionales de mars 1998	10 mars 1998
Arbouzov	Economie municipale	15 novembre 1994. plusieurs autres entretiens
Artsiger Roman	Ancien directeur de sovkhoze et député DemRossii au soviet de l'oblast	28 mars 1995
Association écologiste Zelionyi gorod	anciens responsables de l'association.	entretiens en novembre 1994, mars et juin 1995
Avdeitchikov A.	Médecin, Député de la ville depuis mars 94, Parti républicain.	14 novembre 1994 et 24 mars 95
Babenco	Directeur adjoint de la maison des syndicats et des partis, représentant de Iabloko	14 novembre 1994 puis plusieurs rencontres
Bogdanovski, Sergueï	rédacteur en chef de l'hebdomadaire régional Oreol, ancien élu démocrate au soviet municipal et fondateur du journal <i>Demokraticeskii Omsk</i>	22 mars 1995.
Chichov Oleg	Président du groupe de BTP <i>Mostavik</i> élu député régional en novembre 1994 et 1998	21 novembre 1994
Choukhline Pavel,	Enseignant de pédagogie à l'Inst. de Pédag. Candidat en octobre 94 à la Douma (n°10), VybRoss	22 novembre 1994.
Comité de quartier bezopasnost	Réunions	novembre 1994, 23 mars 1995
Driaguine V.V	Consultant du centre de recherche et de consulting politique <i>Guepitsentr.</i>	Nombreux entretiens entre novembre 1994 et mars 1998
Glebov Boris Yakovlevitch	Ancien président de l'ispolkom de la ville, président de la société commercial Omsk Torgovyï Dom	18 mars 1995
Golouchko Andreï Ivanovitch	Directeur de l'entreprise "Aktsia", élu député de l'assemblée législative régionale en nov 1994, puis vice-gouverneur en 1997.	Plus fois entre le 15 et le 27 novembre 1994. 23 mars 95, 16 avril 1997.
Inanovna Tatiana Irina	Adjointe au responsable de l'administration du district autonome allemand d'Azovskii	20 avril 1997
Ispravnikov Vladimir O.	Responsable d'un comité de victimes des fonds d'investissements	
Ivanov. I. N.,.	Candidat aux élections de décembre 1995 à la douma	9 décembre 1995
	Entrepreneur candidat aux élections régionales de mars 1998	12mars 1998

Kaganer Mikhaïl	Représentant du parti Derjava d'A. Routskoï	8 décembre 1995
Kalinin A. P..	Député de l'assemblée législative régionale et successeur à la tête de la holding <i>Aktsia</i> d'A. Golouchko	9 mars 1998.
Kazannik A.	Procureur général de Russie oct 93-avril 94. Prof de droit civil, fond parti	18 mars 1995
Korb Viktor	ancien député municipal (1990-1993) de Russie démocratique	30 mars 1995
Korolev V.	Représentant de l'association Accord Sibérien MASS	27/3/95
Kostiukov	Juriste, consultant de l'assemblée législative régionale et de la mairie, ancien député du soviet régional	novembre 1994.
Koutorguine O.	Correspondant pour Omsk du quotidien <i>Rabočââ Tribuna</i> (la tribune ouvrière) ancien adjoint du secrétaire régional du Parti et candidat communiste à l'Assemblée régionale	20 novembre 1994
Kravets Alexandre	professeur à l'Institut pédagogique, candidat communiste à la Douma en décembre 1995, élu du soviet municipal et membre permanent pour la culture et l'éducation.	21 novembre 1994 29 mars 1995
Konioukhov V.	Ancien responsable des privatisations à l'administration municipale	22 mars 1995
KTOS du quartier vodnikov	Responsables	10 mars 1998 et 22 mai 2000
KTOS quartier Sovetskij	Réunion fondatrice	16 avril 1997
Meetings électoraux	Plusieurs blocs et plusieurs circonscriptions	Décembre 1995
Nikoliouk	Candidat aux élections de décembre 1995 à la douma	10 décembre 1995
Parasinnikov Constantin Illitch	Président du Soviet municipal et député régional, ancien responsable de l'administration de raïon	30 mars 1995
Responsable de l'administration locale	Ville de Tara dans le nord de l'oblast	18 avril 1997
Réunion électorale	Élection assemblée législative régionale pour le district Oktriabrskiï	24 novembre 1994
Rochtchoupkine Valery Pavlovitch le	Maire d'Omsk de mars 1994 à mars 2001.	27 mars 1995
Rybakov V.	Ancien membre du « front populaire » élu député municipal en 90. membre du parti démocrate <i>lablok</i>	17 mars 1995
Saraev A.	Responsable du comité économique de l'administration régionale	24/11 et 23/3/95
Simvanovitch Mikhail I.	Représentant de l'administration régionale à Moscou	2 mars 1995.
Sobolev Vadim P.	Ancien responsable du mouvement écologiste "Zielienyï gorod" ancien député du soviet régional	Entretiens en novembre 1994, mars et juin 1995.

Soroka S. N. le.	Entrepreneur (agroalimentaire) élu député régional en mars 1998	10 mars 1998
Stepanov A. P., colonel du MVD.	candidat aux élections régionales de mars 1998	11 mars 1998
Sterligov M.	responsable de l'administration du district <i>sovetski</i> de la ville d'Omsk,	17 avril 1997
Tatarinova Galina	journaliste à <i>Sibirskââ Gazeta</i> , responsable des relations publiques à l'administration régionale et ancienne responsable locale du Parti communiste.	13 novembre 1994. 15 et 20 mars 1995
Tchertov Oleg	Directeur de l'entreprise <i>Omskchina</i> , élu député à l'assemblée législative régionale en novembre 1994, assassiné en mars 1996.	30 mars 1995
Tikounova	Enseignante, député de 90 à 93, obl soviétique candidate en mars et octobre 94 (n°20). VybRoss	14 novembre 1994
Tioulkov Boris Vassilievitch	Représentant du Président (a remplacé Minjourenko)	22 mars 1995
Tsimbalist A. V.	Entrepreneur candidat aux élections régionales de mars 1998	11 mars 1998.
Varnavski Vladimir A.	Président de l'assemblée législative régionale depuis 1994, ancien responsable du soviet municipal à la fin de la période soviétique	, 23 mars 1995
Vereteno A. K. le	Directeur de la firme <i>Ocha</i> , élu en mars 1998 député régional	9 mars 1998.
Zaitseva Taissa G.	responsable de l'auto-administration locale au sein de l'Assemblée législative, ancienne adjointe de Varnavski au soviet municipal	24/11/94, 22/3/95 ; 17 avril 1997
Zakhartchenko V.	Ancien député de Russie démocratique et ancien responsable du comité régional de gestion de la propriété,	29 mars 1995
Zorine Leonid		6 décembre 1995
Zorine Leonid	Ancien député régional présenté par les syndicats de son usine (Omskchina)	Le 6 décembre 1995
Zoubakine V. A	économiste et directeur de 3 fonds d'investissement dans la région	28 mars 1995.

**Complément : Entretiens réalisés en 2000-2001 sur les *droujiny* et les conseils locaux de sécurité à Omsk et Dzerjinski dans la banlieue de  
Moscou**

**Omsk :**

<b>Nom</b>	<b>Fonction</b>	<b>date</b>
Gontcharov V. B.	Responsable du VNII pour la région d'Omsk	1 <sup>er</sup> novembre 2001
Alles, V. A.	Responsable du service de la MOB en charge du travail auprès des mineurs (sigle exact : UODUUM i PDN MOB)	28 janvier 2002
Naoumov V. A.	Responsable de l'OuVO pour la région d'Omsk	15 novembre 2001
Gontcharova N. P.	Secrétaire de la commission des mineurs de la ville d'Omsk	11 décembre 2001
« Ivan »	Policiers du service de patrouille du quartier <i>Pervomaïski</i>	24 mai 2000
« Andreï »	Membre de la brigade <i>Belye Medvedi</i> des forces armées du ministère de l'Intérieur.	
Davydov Sergueï Vassilievitch	Œlotier du quartier Central-2	20 novembre 2001
Kalnitskaïa L. M.	Présidente du conseil de sécurité de l'arrondissement central-2,	1er et 20 novembre 2001
Dokhorov Vladimir Vassilievitch	Président du conseil de sécurité de l'arrondissement Central-1	20 novembre 2001
Melnitchenko V. A.	Président du service de sécurité de l'entreprise <i>Omskchina</i> et président du conseil de sécurité du quartier <i>zavodskii</i>	28 janvier 2002
Joukov Alexandre Semionovitch	<i>Ataman</i> de l'Union des Cosaques et de directeur de l'entreprise de sécurité <i>Sparta</i>	15 et 19 novembre 2001
Nadejda	Militaire en retraite, agent de sécurité de la firme <i>Sparta</i> (université agronome)	19 novembre 2001
« Dennis » et « Alexandr »	Jeunes agents de sécurité de l'école 67, organisation cosaque	19 novembre 2001
Ponomarev A. Yu.	Directeur du <i>Pravookhranitelnyï Tsentr</i>	15, 16 et 19 novembre 2001
« Vassil »	Chef de patrouille du <i>Pravookhranitelnyï Tsentr</i>	16 novembre 2001
Iskakov Zufar Faridovitch, Manakhov Dennis, et X.	<i>Droujina</i> de l'institut des transports	18 novembre 2001

**Dzerzhinski :**

<b>Nom</b>	<b>Fonction</b>	<b>Date</b>
Egorova Elena	Député au conseil municipal, initiatrice du programme des comités de quartier	22 mai 2000
Kionig Alexandre	Adjoint en charge de la sécurité à la mairie	22/5/00 et 22/11/01
Nadejda et Olga	Responsable chacune d'un comité de quartier	22 novembre 2001
Trounilin Vladimir	Responsable du premier comité de quartier en 2000	22 mai 2000

Entretiens également réalisé à Saint-Pétersbourg et à Moscou avec des reps de la police et des *droujiny*.



Annexe 3 : Cartes



## Carte de la fédération de Russie : Divisions administratives



## Carte de l'agglomération de Moscou avec la ville de Dolgoprudny



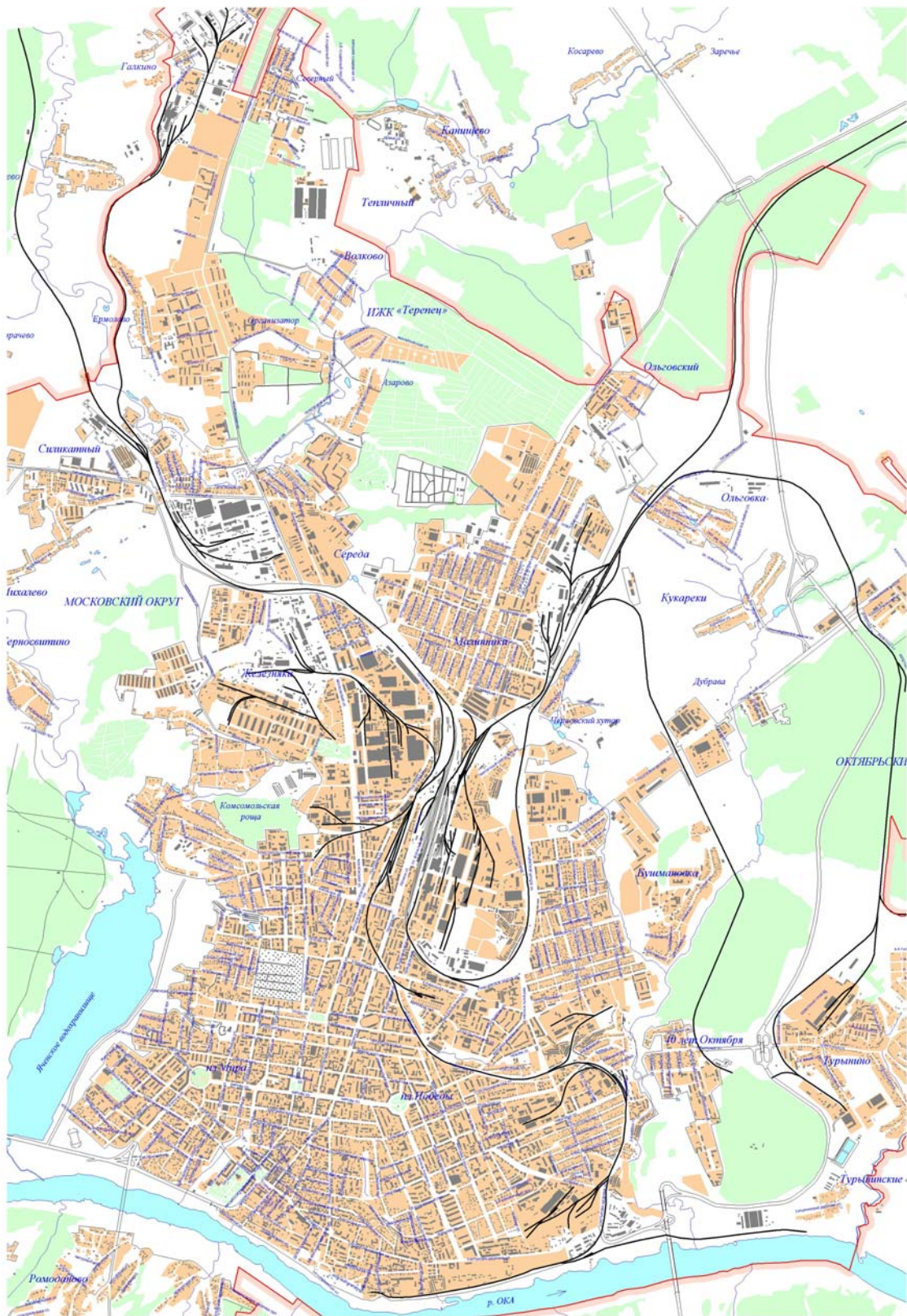
Source : <http://www.quid.fr>

## Carte de la région de Kalouga



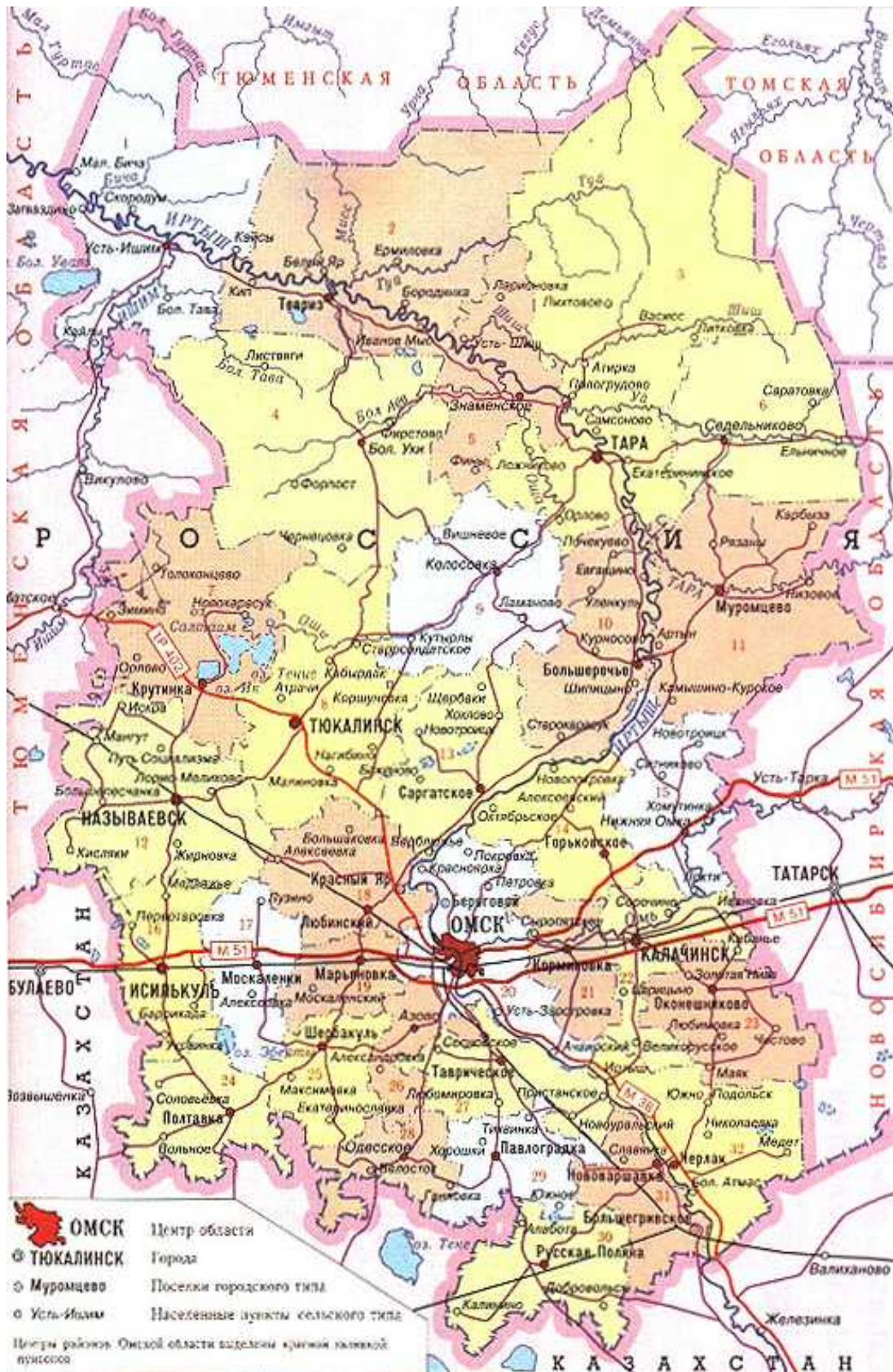
Source : <http://www.rusmap.ru/regions/40.php>

## Carte de la ville de Kalouga



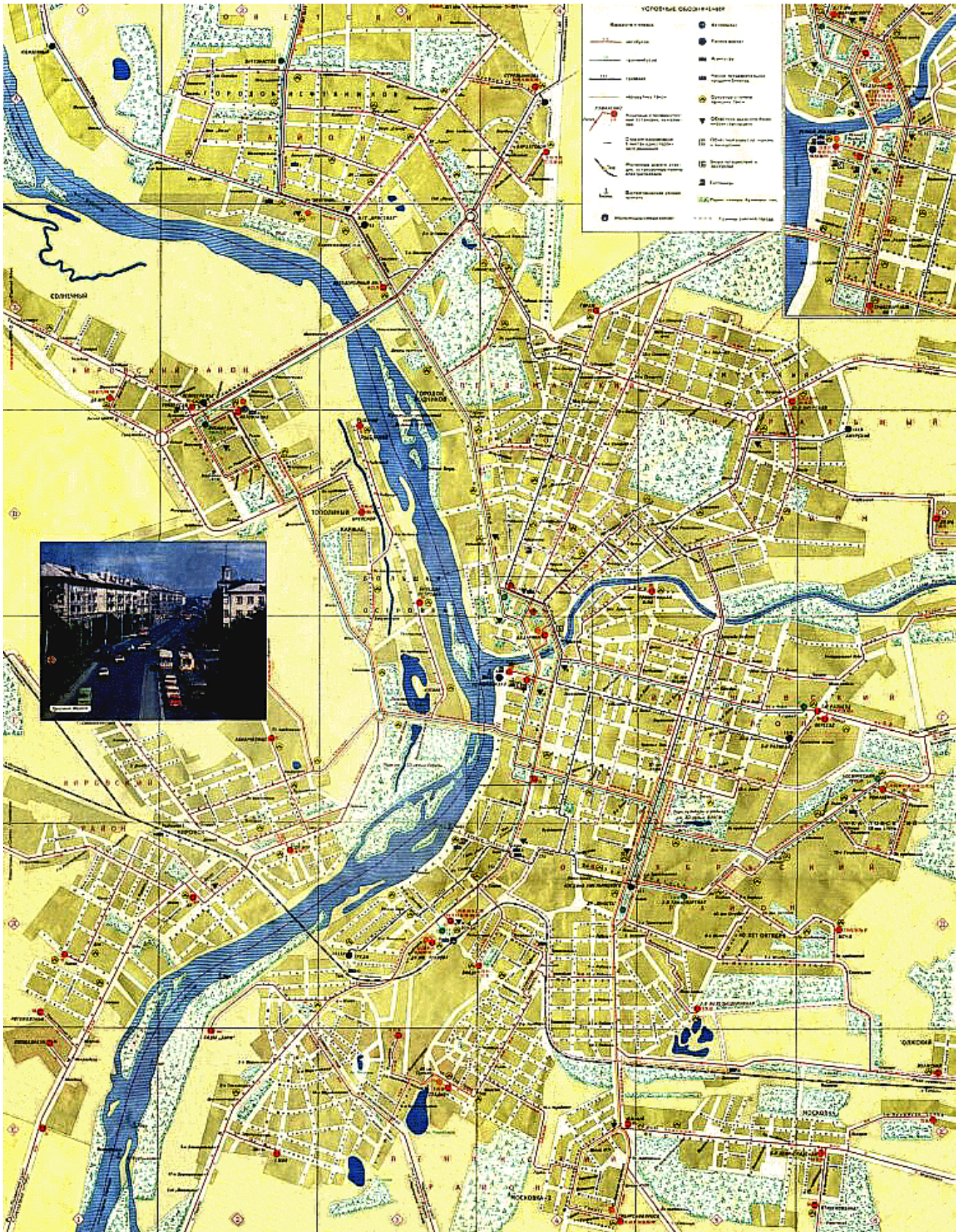
Source : <http://www.kaluga-gov.ru/index.php?idpage=157>

## Carte de la région d'Omsk



Source : [http://www.univer.omsk.su/omsk/Region/mep\\_reg.html](http://www.univer.omsk.su/omsk/Region/mep_reg.html)

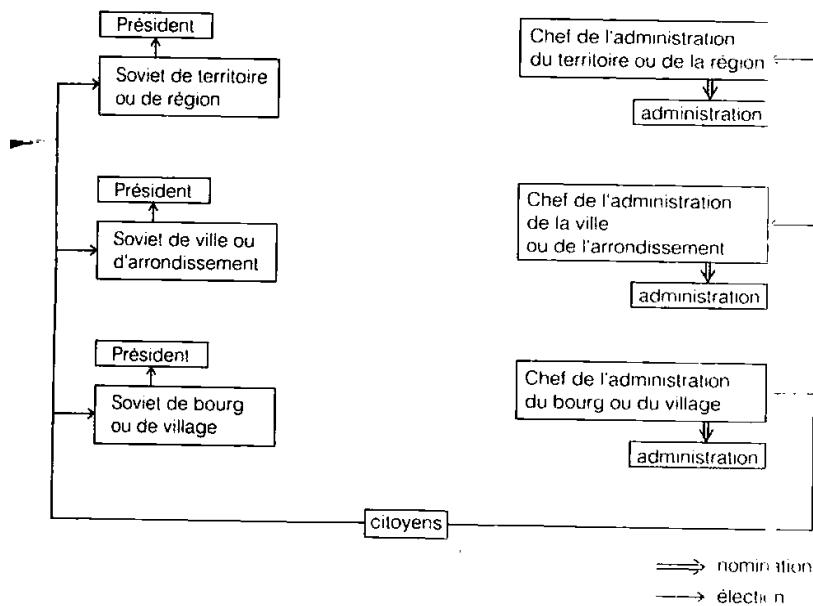
# Plan de la ville d'Omsk



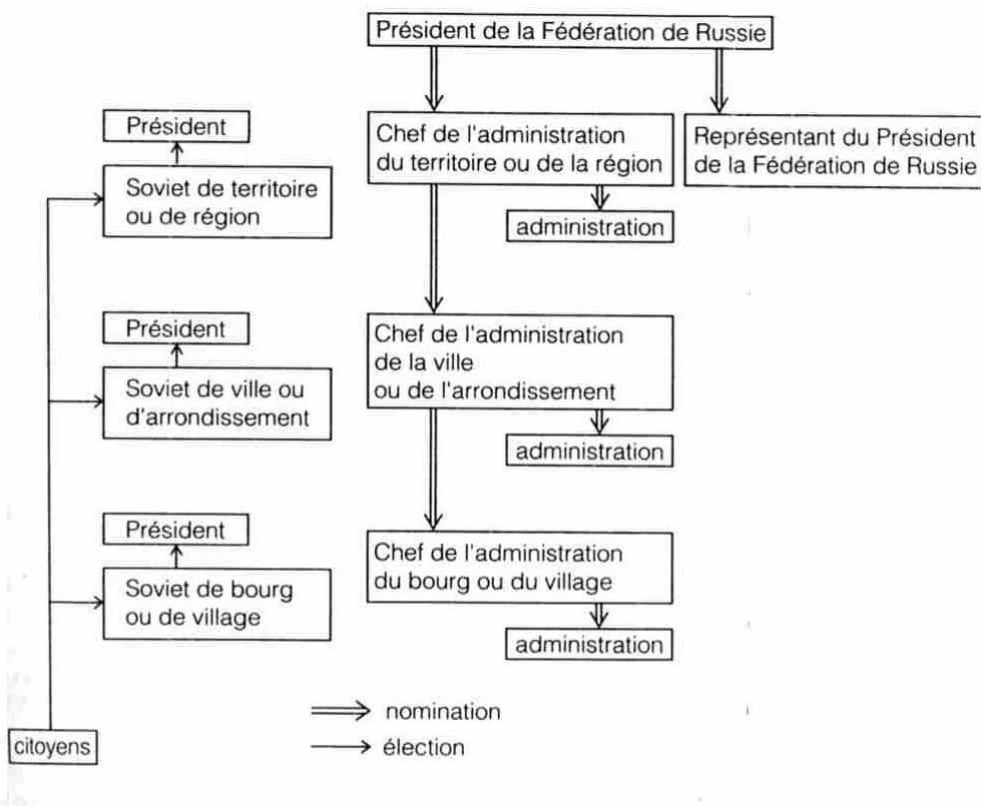
Source : <http://www.univer.omsk.su/omsk/City/mep1.html>

## Annexe 4 : Evolution de l'organisation des pouvoirs locaux

### Institutions du pouvoir local prévues par les lois de juillet 1991 et mars 1992

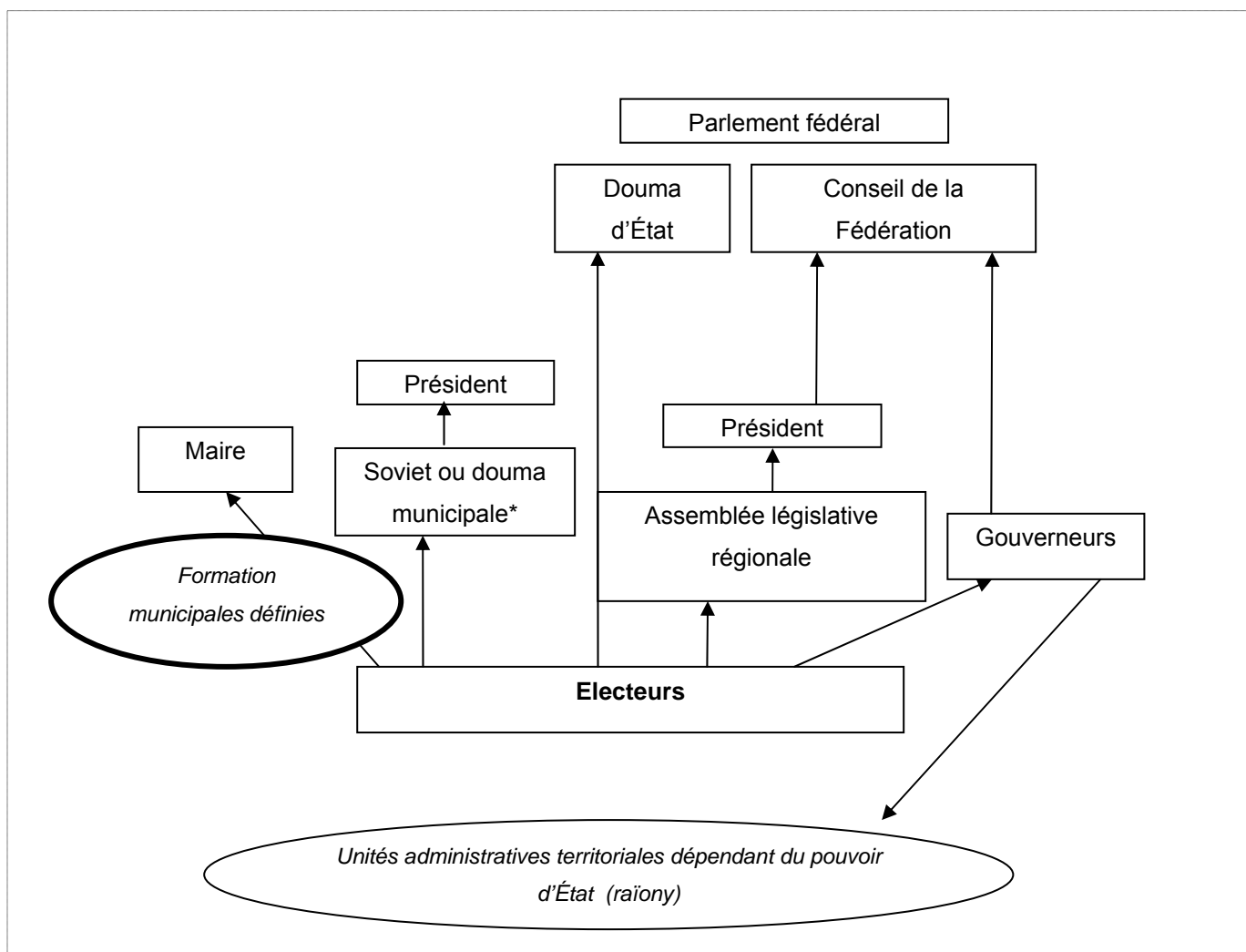


### Institutions du pouvoir local provisoires issues des décrets d'août et novembre 1991



*Source* : Gazier Anne « la Russie à la recherche d'un pouvoir local conciliant démocratie et efficacité » in Mandrillon Marie-Hélène, *la conquête du pouvoir local en Russie*, PPS, n° 683, série Russie, paris, La Documentation Française, juin 1992.

*Organisation du pouvoir d'État et de l'auto-administration locale  
au milieu des années 1990*



\* En fonction de l'organisation défini par l'oustav, le district peut aussi disposer d'un organe représentatif.

Les villages ont la possibilité de se doter d'une Assemblée générale des citoyens (*skhod Grajdan*) à la place de l'élection d'un soviet ou d'une douma.

\*\*Oustav (charte) définissant pour chaque sujet de la Fédération le mode d'organisation de l'auto-administration locale.



## Annexe 5 : Documents de campagne électorale

Tract électoral d'A. I Goloucko pour les élections législatives régionales de novembre 1994

**Знакомьтесь,**  
**Андрей Иванович Голушко,**  
кандидат в депутаты  
областного Законодательного собрания  
по 28 избирательному округу.

27 ноября - день выборов

27 ноября - день выборов



Дата рождения: 1 декабря 1964 г.  
Место рождения: поселок Шербакуль Омской области.  
Родители: отец - агроном, мать - экономист (пенсионеры);  
сестра - врач-акушер.  
Учеба: 1982г. - Шербакульская средняя школа;  
1989г. - юридический факультет ОмГУ.  
Служба: 1983 - 1984 г.г. - помощник начальника  
оперативно-розыскной группы внутренних войск МВД.  
Работа: 1986 -1989 г.г. - командир студенческого  
строительного отряда ОмГУ «Темп»;  
1989 г. - председатель кооператива «Трест»  
(ремонт легковых автомобилей);  
1991 г. - председатель правления  
торгово-промышленной компании «Акция».

**Результаты:**

В колхозе им. Жданова ССО «Темп» построено свыше десяти объектов.  
Холдинговая компания «Акция» объединяет 22 фирмы (Омский Механический завод, Западно-Сибирская Строительная Компания, Транспортное предприятие, Мебельная фабрика, Комбинат Строительных Материалов). Обеспечивает более 2500 рабочих мест. Признаны успехи компании «Акция» в строительстве жилья в г.Омске, в выпуске специализированных автомобилей «Скорая помощь», в развитии сети АЗС, строительстве хлебопекарен.

Андрей Иванович ГОЛУШКО - автор и организатор проекта  
«БЕЗОПАСНОСТЬ».

Сейчас проект «БЕЗОПАСНОСТЬ» , поддержанный Вами,  
требует защиты!

**Депутатский мандат А.И. ГОЛУШКО -  
Ваша БЕЗОПАСНОСТЬ.**

Ежедневно, с 16.00 до 18.00  
часов вечера, А.И.ГОЛУШКО  
ждет Ваших звонков  
по телефону - 25-34-69

Областной Комитет по защите прав инвалидов  
Инициативная группа проекта "БЕЗОПАСНОСТЬ"  
Жители микрорайона "ЗАОЗЕРНЫЙ"  
Совет ветеранов Советского района

Premières actions du comité Sécurité à Omsk par annoncées par la société Aktsia que dirige A. I Golouchko, candidat à l'assemblée législative régionale en novembre 1994

*Здравствуйте, друзья!*

Меня зовут Андрей Иванович Толушко. Я взял на себя смелость обратиться к Вам, так как считаю, что тема моего письма касается всех. Сейчас, когда люди гибнут в незакрытых канализационных люках, в незаконных ямах, от рук озверевших хулиганов, травятся "высококачественным" товаром, дети подвергаются прессингу рекламы первобытных инстинктов, а власть (занятая постоянными "разборками") уже в одиночку не способна защитить нас, я понял, что только мы сами можем защитить себя, своих жен и детей. Будучи руководителем промышленно-финансового объединения, и зная, какие средства наша "Акция" направляет на благотворительность, зачастую без видимых результатов, я понял, что любая благотворительность имеет смысл только тогда, когда люди находятся в **БЕЗОПАСНОСТИ**. В безопасности не только от насилия, но и хотя-бы в относительной безопасности от чужой глупости, от чужого разгильдяйства, подлости и обмана.

Так родился проект "**БЕЗОПАСНОСТЬ**". Главный принцип этого проекта - постоянные конкретные результаты. Мы должны почувствовать свою силу. Наши возможности позволили нам начать пока с Вашего района. Нами уже устанавливаются кнопки экстренного вызова милиции в семи школах, зарыты ямы-ловушки по улице Белозерова, освещены дома на улице 22 Апреля (подробнее смотрите Теледневник проекта "Безопасность" 11 канала). Но нам, организаторам проекта, одним трудно. Нам не нужны деньги на проект, нам нужна **Ваша решительность, инициатива, ответственность**. Наши действия по созданию зоны безопасности уже привлекли многих оличей, активизировалась деятельность органов управления.

Пусть каждый из Вас, кто разделяет идеи проекта, свяжется с нами по телефону 25-34-37, даст свои предложения, станет организатором комитетов общественной безопасности, выйдет с нами на ремонт улиц, охрану домов.

Я прошу Вас поддержать проект



Толушко А.И.

# Компания «Акция» проводит акцию «БЕЗОПАСНОСТЬ»

Жители удаленных улиц: Белозерова, Тюленина,  
Лаптева, Коммунальная, Бородина,  
Глинки, проспект Менделеева.

Мы начинаем вместе с Вами.

## ЗДЕСЬ ВЫ БУДЕТЕ В БЕЗОПАСНОСТИ



Мы хотим:

поставить сигнализацию на Ваши квартиры;

зарыть ямы-ловушки в Вашем дворе;

осветить темные улицы;

предупредить Вас об опасном товаре.

Мы хотим знать, что в Омске тревожит Вас,

что угрожает Вашей собственности,

Вашему здоровью,

Вашему нравственному комфорту.

С 15 октября работает круглосуточный телефон,

## 25-34-37 «БЕЗОПАСНОСТЬ» 25-34-37

по которому Вы можете узнать подробности о программе и поделиться  
своими тревогами.

В программе участвуют:

- ВЫСШАЯ ШКОЛА МИЛИЦИИ
- РАЙОННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
- КОМПАНИЯ "АКЦИЯ"
- УПРАВЛЕНИЕ ВНЕВЕДОМСТВЕННОЙ ОХРАНЫ
- ОБЛАСТНОЙ КОМИТЕТ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ИНВАЛИДОВ

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КООРДИНАТОР ПРОЕКТА - А.И.КАЗАННИК

### Земляки - Землякам

## **ПОДДЕРЖИТЕ КАНДИДАТА ОТ КОММУНИСТОВ!**



**Биографическая справка на  
КРАВЦА Александра Алексеевича,  
кандидата в представители Думы г. Омска  
по Первомайскому избирательному округу №12**

Кравец Александр Алексеевич родился 31 января 1950 года в Исылкульском районе Омской области в семье незаконно репрессированного ветерача. С отличием закончил Омский лединститут. Кандидат исторических наук, заведующий кафедрой политической социологии этого института. Член КПСС с 1971 г. Объектом научных исследований Кравца А.А. являются политические условия и средства выхода экономики России из кризисных ситуаций, теория политики и механизмы политической власти.

После запрета КПСС один из организаторов движения "Левой народной инициативы". Был председателем Омского отделения фронта национального спасения. После отмены запрета Компартии России избран секретарем Омского обкома КП РФ. Член Центрального Исполнительного Комитета Компартии России.

**Александр Кравец активно выступает против нынешнего режима, приведшего нашу великую страну к нищете и позору.**

**Без возрождения социалистических принципов: народовластия, бесплатного лечения, образования, дешевого жилья - у нас не будет будущего!**

**Если Вы с нами, обязательно приходите на выборы!**

**Именно Ваш голос может оказаться решающим в победе нашего товарища!**

**Сохраните эту листовку! Она дает право на внеочередной прием у депутата**

**ул. Красный путь, 9, т. 23-23-20, ком. 316.**

**Омский областной комитет компартии России**

## Annexe 6 : Résultats électoraux

### Résultats par régions des élections de 1989 et 1990

1076

GREGORY J. EMBREE

*Areas where reformists appear strong*

(Underlined regions indicate urban-rural split.)

	<i>Obkom</i> first secretary's fate in 1989 elections	<i>Obkom</i> first secretary's fate in 1990 elections
1. <u>Altai krai</u> (8-6) (37-21)	Won (R)	Won (NT)
2. <u>Bashkir ASSR</u> 6-14) (41-22)	Won (R)	DNR
3. <u>Bryansk oblast'</u> (2-2) (17-6)	Won (U)	DNR
4. <u>Buryat ASSR</u> (7-7) (17-7)	Won (U)	DNR
5. <u>Ivanovo oblast'</u> (5-0) (20-12)	Lost	DNR
6. <u>Kaluga oblast'</u> (3-0) (14-5)	Lost	DNR
7. <u>Kamchatka oblast'</u> (2-0) (8-2)	Lost	DNR
8. <u>Kemerovo oblast'</u> (7-2) (26-25)	Lost	DNR
9. <u>Khabarovsk krai</u> (10-0) (21-13)	Lost	DNR
10. <u>Komi ASSR</u> (7-6) (24-3)	Won (R)	DNR
11. <u>Leningrad city</u> (13-2) (69-8)	Lost	DNR
12. <u>Magadan oblast'</u> (2-0) (13-0)	DNR	DNR
13. <u>Moscow city</u> (22-3) (157-7)	Lost	DNR
14. <u>Murmansk oblast'</u> (3-0) (13-11)	Lost	DNR
15. <u>Novgorod oblast'</u> (2-0) (11-6)	Lost	DNR
16. <u>Perm' oblast'</u> (9-0) (29-20)	Lost	DNR
17. <u>Pskov oblast'</u> (2-1) (9-4)	Won (R)	DNR
18. <u>Sakhalin oblast'</u> (2-0) (6-1)	Lost	Won (R)
19. <u>Sverdlovsk oblast'</u> (13-1) (44-38)	Lost	DNR
20. <u>Tuva ASSR</u> (4-7) (7-1)	Won (U)	DNR
21. <u>Tyumen' oblast'</u> (10-0) (43-9)	Lost	DNR
22. <u>Udmurt ASSR</u> (13-2) (32-5)	Won (R)	DNR
23. <u>Vladimir oblast'</u> (4-1) (23-9)	Lost	Won (R)
24. <u>Volgograd oblast'</u> (5-2) (33-11)	Won (U)	DNR
25. <u>Vologda oblast'</u> (4-1) (24-3)	Won (R)	DNR

*Areas where the party establishment appears strong*

(Underlined regions indicate urban-rural split.)

1. <u>Astrakhan oblast'</u> (3-0) (5-15)	Won (U)	DNR
2. <u>Belgorod oblast'</u> (3-1) (7-20)	Won (R)	DNR
3. <u>Chita oblast'</u> (4-0) (3-25)	Lost	Won (N-T)
4. <u>Chuvash ASSR</u> (10-3) (11-22)	Won (R)	DNR
5. <u>Kaliningrad oblast'</u> (2-1) (3-13)	DNR	Won (R)
6. <u>Kalmyk ASSR</u> (6-5) (4-14)	Won (U)	DNR
7. <u>Kirov oblast'</u> (4-0) (8-20)	Lost	Won (R)
8. <u>Kursk oblast'</u> (1-4) (2-17)	Won (R)	DNR
9. <u>Leningrad oblast'</u> (the <i>raiony</i> outside the city itself) (6-0) (4-19)	Lost	DNR
10. <u>Lipetsk oblast'</u> (1-1) (6-13)	Won (R)	Won (R)
11. <u>North Ossetian ASSR</u> (2-1) (1-9)	Won (U)	Won (U)
12. <u>Ryazan' oblast'</u> (1-3) (7-18)	Won (R)	DNR
13. <u>Smolensk oblast'</u> (2-2) (4-13)	Won (R)	DNR
14. <u>Stavropol' krai</u> (1-10) (10-37)	Won (R)	DNR
15. <u>Yakut ASSR</u> (10-3) (4-18)	Won (R)	DNR

RSFSR ELECTIONS AND CPD VOTES

1077

*Areas where control is unclear*

(Underlined regions indicate urban-rural split.)

1. <u>Amur oblast'</u> (1-2) (6-10)	Won (R)	DNR
2. <u>Arkhangel'sk oblast'</u> (4-1) (17-15)	Lost	Won (R)
3. <u>Chechen-Ingush ASSR</u> (8-3) (14-9)	Won (U)	Won (U)
4. <u>Chelyabinsk oblast'</u> (6-4) (26-38)	Lost	Won (N-T)
5. <u>Dagestan ASSR</u> (4-8) (7-12)	Won (R)	DNR
6. <u>Gor'ky oblast'</u> (5-6) (31-37)	Won (R)	DNR
7. <u>Irkutsk oblast'</u> (6-1) (21-22)	Won (R)	DNR
8. <u>Kalinin oblast'</u> (4-2) (19-15)	Won (U)	DNR
9. <u>Kabardino-Balkar ASSR</u> (6-6) (13-10)	Won (R)	Won (R)
10. <u>Karelian ASSR</u> (11-0) (12-12)	Lost	DNR
11. <u>Kostroma oblast'</u> (1-1) (6-10)	Lost	Won (R)
12. <u>Krasnodar krai</u> (8-9) (40-46)	Won (N-T)	Won (R)
13. <u>Krasnoyarsk krai</u> (11-7) (40-30)	Won (R)	DNR
14. <u>Kurgan oblast'</u> (0-3) (6-11)	Won (R)	DNR
15. <u>Kuibyshev oblast'</u> (5-5) (33-25)	Won (U)	DNR
16. <u>Mari ASSR</u> (5-7) (10-10)	Won (R)	DNR
17. <u>Mordovian ASSR</u> (4-9) (10-10)	Won (R)	DNR
18. <u>Moscow oblast'</u> (the <i>raiony</i> and smaller cities outside Moscow itself) (18-2) (72-49)	Won (R)	DNR
19. <u>Novosibirsk oblast'</u> (8-1) (16-23)	Won (R)	Won (R)
20. <u>Omsk oblast'</u> (5-2) (15-16)	Won (R)	Won (R)
21. <u>Orel oblast'</u> (1-2) (7-7)	Won (R)	Won (R)
22. <u>Orenburg oblast'</u> (6-0) (11-26)	Lost	DNR
23. <u>Penza oblast'</u> (3-1) (10-12)	Won (R)	DNR
24. <u>Primorskii krai</u> (6-0) (19-17)	Lost	Won (R)
25. <u>Rostov oblast'</u> (10-3) (39-32)	Won (R)	DNR
26. <u>Saratov oblast'</u> (2-5) (12-18)	Won (R)	Won (R)
27. <u>Tambov oblast'</u> (1-2) (9-12)	Won (R)	DNR
28. <u>Tatar ASSR</u> (15-5) (33-22)	Won (R)	DNR
29. <u>Tomsk oblast'</u> (3-0) (7-4)	Lost	Won (R)
30. <u>Tula oblast'</u> (3-2) (20-17)	Won (R)	DNR
31. <u>Ul'yanovsk oblast'</u> (4-1) (15-8)	Won (R)	DNR
32. <u>Voronezh oblast'</u> (2-6) (26-22)	Won (R)	DNR
33. <u>Yaroslavl' oblast'</u> (3-1) (16-10)	Won (R)	DNR

The placement of each region in the above lists was in some cases subjective; in those instances, the following was the author's reasoning:

- Altai krai: this was included among the areas where reformists are strong—despite the electoral success of the party first secretary in 1989 and 1990—because of the size of the pro-reformists' share of the RSFSR CPD votes and because reformists apparently control the capital city.
- Kemerovo oblast': this was listed among places where reformists were strong despite the close division of reformist/traditionalist votes in the RSFSR CPD because the reformists control Novokuznetsk, the largest city, and because the strike committee formed in the *oblast'* in July 1989 still exists.<sup>11</sup>

Source : EMBREE, Gregory J. (1991). "RSFSR Election Results and Roll Call Votes", Soviet Studies, vol. 43, n°6, pp. 1065-1084

*Répartitions par catégories socio professionnelles des votes sur l'abrogation de l'art. 6 de la constitution soviétique (rôle dirigeant du Part) en mars 1990*

RSFSR DEPUTIES IN THE USSR CPD (EXCLUDING THOSE FROM SOCIAL ORGANISATIONS)			
	Number	Urban/Rural	Amend Article VI? Yes-No <sup>37</sup>
Total intelligentsia	354	180/174	254-84
Professors, teachers	56	31/25	37-15
Journalists	13	10/3	11-1
Industrial managers	92	52/40	67-19
Agricultural managers	83	25/58	53-28
Lawyers, judges	9	9/0	5-4
Scientists, scholars	28	19/9	25-3
Engineers	22	14/8	20-2
Writers, artists	13	3/10	6-5
Medical doctors	36	15/21	28-7
Other	2	2/0	2-0
Total workers	152	64/88	100-43
Industrial workers	101	58/43	77-21
Agricultural workers	51	6/45	23-22
Total party and government officials	108	18/90	31-66
All-Union/Union Republic	12	1/11	3-7
<i>Oblast</i> level	63	8/55	9-47
<i>Raion</i> level	24	6/18	11-12
PPO and village level	9	3/6	8-0
Total military	27	14/13	13-13
Generals, Admirals	13	6/7	0-12
Colonels and below	14	8/6	13-1

RSFSR DEPUTIES IN THE USSR CPD (EXCLUDING THOSE FROM SOCIAL ORGANISATIONS)			
	Number	Urban/Rural	Amend Article VI? Yes-No <sup>37</sup>
Total intelligentsia	354	180/174	254-84
Professors, teachers	56	31/25	37-15
Journalists	13	10/3	11-1
Industrial managers	92	52/40	67-19
Agricultural managers	83	25/58	53-28
Lawyers, judges	9	9/0	5-4
Scientists, scholars	28	19/9	25-3
Engineers	22	14/8	20-2
Writers, artists	13	3/10	6-5
Medical doctors	36	15/21	28-7
Other	2	2/0	2-0
Total workers	152	64/88	100-43
Industrial workers	101	58/43	77-21
Agricultural workers	51	6/45	23-22
Total party and government officials	108	18/90	31-66
All-Union/Union Republic	12	1/11	3-7
<i>Oblast</i> level	63	8/55	9-47
<i>Raion</i> level	24	6/18	11-12
PPO and village level	9	3/6	8-0
Total military	27	14/13	13-13
Generals, Admirals	13	6/7	0-12
Colonels and below	14	8/6	13-1
Total other	4	2/2	1-2
Komsomol officials	2	0/2	1-1
Trade union official	1	1/0	0-1
DOSAAB official	1	1/0	1-0

Source : EMBREE, Gregory J. (1991). "RSFSR Election Results and Roll Call Votes", *Soviet Studies*, vol. 43, n°6, pp. 1065-1084

### Résultat des élections locales de Dolgoproudny

#### 27 mars 1994 premières élections municipales

Circons.	Elect. inscr.	participation	suffr. expr.	«contre tous»	Candidats			
11			1480	?	Azarenkov 157	Polendev 174	Popova 162	<b>Soudarikov</b> <b>987</b>
12			1487	?	Diakova 329	<b>Nadejdine</b> <b>723</b>	Kholmanski 435	

#### 30 Octobre : élections «partielles»

Circons.	Elect. inscr.	bulletins nuls	suffr. expr.	«contre tous»	Candidats			
1	5615	?	1585 (1575)	10?	<b>Novikov</b> <b>966</b>	Bieliaev 351	Kariev 54	Golovatcheva 204
2*	4636	174	1189(apr. recompt)	38	<b>Chalynine</b> <b>435</b>	Gouzeev 436	Kholmanski 65	Tsybine 195
3	4692	?	1596		<b>Dieviatkine</b> <b>1263</b>	Popov 62	Diemina 271	
4	4442	?	1182		Minevitch 333	<b>Charykine</b> <b>441</b>	Troubitsina 170	Kokorev 238
5*	4607	83	1172(apr. recompt)	140	<b>Iankov</b> <b>733</b>	Pronitchev 299		
6	5186		1401		Leviadny 498	<b>Avetissian</b> <b>588</b>	Popova 315	
7*	4998	138	1254(apr. recompt)	159	<b>Boudylov</b> <b>459</b>	Malykh 353	Zoubovitch 283	
8**	4822	148	1179(apr. recompt)	101	Ditkykh 208	Andreeva 502	Ermiline 167	Boubnova 201
9**	5785	141	1368(apr. recompt)	79	Prokofieva 660	Kozlov 131	Orlov 225	Bytch 273
10	5134		1316		Pankratov 362	Tableev 156	<b>Bodounov</b> <b>798</b>	

\* validée après nouveau décompte de la commission

\*\* non validée après nouveau décompte

Elus du bloc « Dolgoproudny »: Nadejdine (12), ex membre soviétique, entrepreneur, juriste, membre parti PRESS, Novikov (1), ingénieur MFTI, ancien membre du soviétique, Boudylov (7), directeur d'une entreprise, Bodounov (10), adjoint du Dir Général de l'entreprise MKK.

### Résultats des élections locales à Kalouga, 1994

#### 27 mars 1994 - Election du maire

Circonscription	Elect. inscr.	participation	suffr. expr.	contre tous	Minakov	Tchernikov	Krouprian	Novikov	Anonik
Leninski	101 738	36 157	33 262	2 682	10 940	9 892	5 744	2 855	1 149
Moskov	82 144	26 936	24 428	2 068	7 498	7 610	4 509	2 339	404
Octiabr	84 771	26 501	24 017	1 926	6 362	7 148	6 171	2 080	333
<b>Kalouga</b>	<b>268 653</b>	<b>89 594</b>	<b>81 707</b>	<b>6 676</b>	<b>24 800</b>	<b>24 650</b>	<b>16 424</b>	<b>7 274</b>	<b>1 883</b>

#### 27 mars 1994 - Référendum

Circonscription	Elect. inscr.	participation	suffr. expr.	Oui	Non
Leninski	101 738	36 047	33 742	13 753	19 989
Moskov	82 144	26 918	25 221	10 935	14 286
Octiabr	84 771	26 267	24 446	10 014	14 432
<b>Kalouga</b>	<b>268 653</b>	<b>89 232</b>	<b>83 409</b>	<b>34 702</b>	<b>48 707</b>

27 mars 1994 - Douma municipale : élection de 14 députés sur un total de 26.

27 mars 1994 - Assemblée législative régionale : élection de 39 députés sur 40, participation moyenne : 42,3%

**Résultats du 30 octobre 1994** : référendum non effectif faute de participation suffisante.

**Douma municipale** : Elections dans 9 circonscriptions sur 12, 2 députés élus : un membre du Front national du salut, déjà député de l'assemblée régionale et un ouvrier syndicaliste membre de *Troudovoi Rossii*, ancien député du soviet. Elections complémentaires le 16 avril 95

Assemblée législative régionale dans les 10 dernières circonscriptions. Sur les 2 manquantes de la ZS, élections validées : un directeur de sovkhoze membre du Parti agraire dans le Raïon de Maloyaroslavets (27% de participation) et un banquier membre de "Choix de la Russie" Chafigoulin, figure connue sur la ville de Kalouga.(26% de participation).



### Résultat de l'élection à l'assemblée législative régionale locaux, Omsk Novembre 1994

Circ	El insc	Partic*	Suff exp*	contre ts	Candidats				
Kirov n°15	49 665	16 884 33,9	15 809	1 619 9,5	Griaznova 1 032 6,1	Chartykov 4 484 26,5	<b>Satonkine</b> <b>4 924</b> <b>29,1</b>	Iakouv 3 356 19,8	
Kirov n° 16	53 976	15 179 28,1	14 133	1 119 7,3	Koutorguine 5 460 35,9		<b>Stepanov</b> <b>7 554</b> <b>49,7</b>		
Oktiabr. n°20	51 961	19 561 37,6	16 811	769 3,9	Biezdianejny Jarkova 2 978 15,2	Tikounova 557 2,8	Tchertov 2 507 12,8	Choukhline 374 1,9	Chtcherbakov 4 255 21,7
Pervom. n21	48 378	14 485 29,9	13 507	760 5,2	Kravets 3 176 21,9	Naoumova 2 123 14,6	Tchorovski 1 230 8,4	<b>Chichov</b> <b>6 218</b> <b>42,9</b>	
Sovietski n°28	38 587	10 893 28,2	9 943	615 5,6	Bielouossov 392 3,5	<b>Golouchko</b> <b>3 372</b> <b>30,9</b>	Nikolaïev 3 038 27,8	Tretiakov 2 526 23,1	
Ensemble	242 587	77 002 31,7	70 203	4 882 6,3	64 927 84,3***				

\* part calculée à partir des bulletins délivrés aux électeurs enregistrés le jour du scrutin. Suffr exp sont les bulletins décomptés dans les urnes moins les bull considérés comme nuls.\*\* Pourcentage calculée à partir de la partic définie comme ci-dessus et non par rapport aux suffrages exprimés \*\*\* : Ensemble des suffrages exprimés pour un des candidats (n'inclut pas les « contre tous »).

### Résultats de mars 1994 à l'assemblée législative régionale ( circonscriptions urbaines)

N°30 Sovietskiï raïon : élection validée par la commission électorale. Tikhomirov élu.

N°22 Pervomajskiï : élection validée par la commission électorale : Gorynine élu.

### Résultats Douma municipale novembre 1994 : 5 sièges

**Elus : Kravets, Skorbtsov, Penkine, Arbouзов**

Circ	El inse	Partic*	Suff exp*	contre ts	Candidats
Kirov 3	53976	15179	13765	1967	<b>Androuchko</b> (PC) : 7 186 Graf 2412 Zatsepine : 2 200
Kirov 2	49665	16884	15539	1254	<b>Skorvtsov</b> (médecin chef du raïon) : 8318 ; Jarov 3711 Ivanov 1530 Petrov 666
Soviet 13	38587	10892	10057	795	<b>Arbouзов</b> (resp fonds patrim) 3714 Bykova 1799 Zakharov1021 Kozorog 1403 Kopylov 264 Sidorov 1061
Pervomai					<b>Kravets</b> (prof fac PC)
Oktiabr					<b>Penkine</b> (PC) de 2 voix devant Barabanov (P.rép médecin)

**Résultats Douma municipale mars 94 :**

Circ	El inse	Partic*	part %	Elus
<b>4</b>	51771	14201	27,43	Apeldimov 4820 (34%)
<b>5</b>	50673	12782	25,22	Kharitonov 6669 (
<b>6</b>	47486	12699	25,74	Nos (3226)
<b>7</b>	48530	14742	30,38	Avdeïtchikov (6122)
<b>8</b>	52605	15180	28,86	Panacinikov (4911)
<b>9</b>	54527	13636	25,0	Saveleva (2942)
<b>14</b>	42917	10932	25,5	Vorontsov (3039)
<b>16</b>	46669	13652	29,25	Likhatchev (7306)
<b>17</b>	49682	14483	29,15	Chreïdera (8018)

Permanents dans le soviet : 7 députés : Panacinikov (Pdt), Arbouзов, Kravets (Adjoints), Androuchko, Saveleva, Pienkine, Avdeïtchikov.

**Omsk : élections de l'Assemblée législative régionale - 22 mars 1998**

N° DE CIRCONS.	NB DE CANDIDATS	ELUS	ORIENTATION	PROFIL PROFESSIONNEL	VOIX EN %	TAUX de PARTICIPATION	VOTE "CONTRE TOUS"
				<i>circonscriptions rurales</i>			
1	3	А.В. Беззубцев	область	Directeur kolkhoze	65,51%	52%	8,3%
2	5	Ю.И. Огородников	КПРФ	Directeur kolkhoze	36,75%	52,6%	6,2%
3	3	И.Ф. Еникеев	область	Directeur kolkhoze	36,82%	49%	6%
4	4	А.М. Голубь	область	Administration du rajon	51,61%	45,3%	7,5%
5	6	А.П. Покоев	область	Entrepreneur (commerce de prdts pétroliers)	53,47%	54,5%	4,7%
6	3	Е.И. Белов	область	Entrepreneur (distr électricité)	66%	50%	4,6%
7	5	Н.Г. Рядовой	область	Entr publique transport	49,47%	55,5%	5,4%
8	2	В.В. Савостьянов	область	Entrepreneur (gaz)	47,41%	48,4%	6,1%
9	3	А.Н. Кабакова	КПРФ	Institutrice	42,61%	57,6%	8%
10	8	Н.А. Иутин	область	Directeur kolkhoze	30,95%	55,3%	5,4%
11	4	В.И. Пушкарев	область	Directeur kolkhoze	59,2%	57,7%	4,8%
12	2	Е.Г. Шостя	область	Directeur kolkhoze	69,21%	55,5%	11,8%
13	6	В.Я. Белевкин	область	Directeur kolkhoze	40,18%	49,4%	5,6%
				<i>circonscriptions urbaines</i>			
14	6	А.А. Алехин *	КПРФ	Président commission Ass.	48,76%	34,4%%	14,4%
15	4	В.Д. Ровинская	КПРФ	Ingénieur	26,73%	35,7%	18,4%
16	6	С.В. Андрушко	КПРФ	Député soviet municipal	23,97%	34,6%	19,5%
17	7	А.А. Безденежных	КПРФ	Président Union Syndicats	31,22%	42%	17%
18	6	М.И. Машкарин	КПРФ	Enseignant supérieur	26,25%	35,4%	17,8%
19	5	А.К. Никитина	КПРФ	Syndicaliste	46,66%	41%	11,6%
20	7	А.Ф. Трипель	область	Entrepreneur (pneus)	36,75%	38,7%	11,2%
21	6	О.В. Шишов*	город	Entrepreneur (travaux publics)	63,99%	40,3%	8,8%
22	6	А.К. Веретено	область	Entrepreneur (agro-alim)	28,96%	38,7%	9%
23	5	В.Н. Дорохин	КПРФ	Entrepreneur (imprimerie)	32,75%	45,7%	13,7%
24	5	А.Г. Малыхин	область	Médecin	31,91%	41,7%	13,4%
25	4	В.А. Варнавский*	область	Président Assemblée	67,63%	41,7%	11,4%
26	8	А.Г. Авдейчиков	область	Député soviet municipal	13,73%	33,9%	12,1%
27	7	А.Н. Стражников	область	Administration ferroviaire	29,3%	36,3%	16,9%
28	6	С.П. Калинин	область	Entrepreneur (divers et comm)	28,24%	34,8%	23,7%
29	5	В.Н. Степанов*	область	Banquier	31,4%	34,1%	17,6%
30	6	И.В. Петров	КПРФ	Ingénieur	37,84%	34%	12,4%

\* Déjà députés dans la précédente législature

### Omsk : Elections du soviet municipal - 22 mars 1998

<i>Circonscription</i>	<i>Nb de candidats</i>	<i>Elus</i>	<i>Orientation</i>	<i>Profil professionnel</i>	<i>Voix en %</i>	<i>Vote "contre tous"</i>
КИРОВСКИЙ 1	6	С.Е. Алексеев	КПРФ	Enseignement technique	52,7%	14,2%
КИРОВСКИЙ 2	7	В.Е. Скворцов	город	Médecin	28,8%	14,3%
КИРОВСКИЙ 3	5	Н.И. Куторгин	КПРФ	Journaliste	30,5%	22,9%
СОВЕТСКИЙ 4	3	Л.И. Коробейникова	КПРФ	Direct entreprise (pétrole)	34,1%	20,5%
СОВЕТСКИЙ 5	7	А.Е. Стороженко	город	Médecin /administration	31,5%	15,6%
СОВЕТСКИЙ 6	5	Е.А. Норка	КПРФ	"Chasse et pêche"	30,4%	24,7%
СОВЕТСКИЙ 7	7	В.А. Воронин	КПРФ	Etudiant	24,8%	20,2%
ЦЕНТРАЛЬНЫЙ 8	4	В.В. Двораковский	город	ingénieur	52,9%	13,5%
ЦЕНТРАЛЬНЫЙ 9	6	А.В. Лихачев	город	Direct complexe sportif	29,0%	13,3%
ЦЕНТРАЛЬНЫЙ 10	7	Л.В. Евсеенкова	город	Comité de quartier	28,9%	14,6%
ЦЕНТРАЛЬНЫЙ 11	8	С.О. Зензина	КПРФ	Institutrice	35,0%	20,3%
ЦЕНТРАЛЬНЫЙ 12	8	М.И. Машкарин*	КПРФ	Enseignement supérieur	28,7%	17,2%
ОКТЯБРЬСКИЙ 13	5	О.В. Соседов	КПРФ	Ingénieur	30,5%	14,1%
ОКТЯБРЬСКИЙ 14	4	М.А. Пенкин	КПРФ	Député sortant permanent	40,9%	17,3%
ЛЕНИНСКИЙ 15	10	М.А. Рябуха	город	Médecin	24,6%	13,5%
ЛЕНИНСКИЙ 16	7	А.Г. Авдейчиков*	город	Député sortant permanent	19,5%	13,5%
ЛЕНИНСКИЙ 17	4	К.И. Подосинников	город	Président soviet sortant	41,1%	15,6%

\* Elus également à l'Assemblée régionale.

## ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ

Прошли первые шесть месяцев моей депутатской деятельности. Она делится на две части - работа в Законодательном Собрании области и в округе, где я избран.

Безусловно, очень важно разрабатывать законы и делить бюджет, но, на мой взгляд, не менее важно, находясь в этом статусе, сделать для людей что-то реальное. Например, вместе с жителями своего округа заложить сквер, помочь жильцам улицы Комбинатской распрощаться с бараками или помочь наладить освещение улицы Лаптева, по которой народ боится ходить по вечерам. К депутату все идут с надеждой на помощь. К сожалению, есть моменты, когда он бессилён, но в большинстве случаев я все же стараюсь помочь.

В работе огромную помощь оказывает мне Комитет общественной безопасности, созданный жильцами улиц Белозерова, Тюленина, Лаптева и др. Именно тут решается, что в первую очередь необходимо сделать в округе, кому помочь. Я благодарен членам комитета за то, что они находят время на все это. Здесь нет пустозвонства, нелепых обещаний, мы занимаемся практическими делами и добиваемся результатов.

От всего сердца я благодарю всех, кто поддержал меня на выборах и помогает сегодня в работе депутата.

Депутат Законодательного Собрания Омской области

Голушко Андрей Иванович

*За 8 месяцев существования Комитетом совместно с компанией "Акция" сделано:*

- отремонтированы въездные дороги в микрорайон по улицам Лаптева, Тюленина, Белозерова;
- озеленены дворы и оборудованы детские площадки;
- вместе с ветеранами и жителями окрестных домов заложен парк на 800 деревьев;
- оказана помощь в ремонте 7 школ;
- оборудован вход в продовольственный магазин на улице Белозерова;
- по просьбе жителей трамвайная остановка "Заозерная" перенесена к автобусной остановке;
- в семи школах установлены кнопки экстренного вызова милиции за счет компании "Акция";
- начата работа по освещению улиц Лаптева и Белозерова;
- начато оборудование тротуара от улицы Менделеева до остановки "Первомайская" на улице Заозерной;
- отремонтирована крыша дома № 9 на улице Белозерова;
- администрацией города выделены целевым направлением средства на ремонт дома по улице Лаптева, 5;
- ограничена скорость движения автомобилей внутри микрорайона.
- по просьбе жителей домов по улице Тюленина № 1, 3, 3к, комитет провел рейд по проверке грузовых автомобилей, постоянно использующих дворы жилых домов как бесплатную автостоянку в ночное время. 12 и 20 июля экологическая милиция Советского района при проверке автомашин изъяла госномера у следующих водителей: Чернякова А.Г., Чушлякова В.С., Гусейнова А.Ш., Мамлюша А.Н., кроме этого, на всех водителях наложен административный штраф.

Комитет общественной безопасности совместно со специальными службами Вашего района провел проверки торговых точек. Выявлены и изъяты с последующим уничтожением, в виду опасности для здоровья граждан, следующие виды товаров:

1. Фальшивая водка - 5000 бутылок, основные продавцы - киоски № 9с, 3с, 6с, расположенные на рынке у остановки "Сады", киоск, расположенный у продовольственного магазина по ул. Белозерова.
2. Сок с просроченным сроком годности - 290 упаковок - киоск № 6с, рынок у остановки "Сады".
3. Копченая колбаса - 100 килограммов с просроченным сертификатом годности - изъято на рынке у остановки "Сады".

Напоминаем, что Вы можете обратиться к помощнику депутата Законодательного Собрания Голушко А.И. с 14.00 до 18.00 в рабочие дни в здании администрации Советского района, комната № 402 или позвонить по телефону 66-31-40.

Комитет общественной безопасности расположен по улице Белозерова в здании детского клуба "Надежда".

Уважаемые жители микрорайона, Ваш район находится вблизи с особо опасными промышленными объектами, и Комитет общественной безопасности просит Вас обратить внимание на следующую информацию:

В Вашем районе к химически опасным объектам относятся: АО "Омский нефтеперерабатывающий завод", АО "Омский каучук", АО "Омскхимпром", общегородские очистные сооружения МП "Канализационного хозяйства", где хранится до 16 тысяч тонн сильнодействующих ядовитых веществ 18-ти наименований. При аварии, связанной с разливом или распылением ядовитых веществ, население оповещает оперативный дежурный штаба гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций Омской области по городской радиосети и по телевидению. В сообщении он указывает: где произошла авария, вид ядовитых веществ, зоны, которые могут подвергнуться заражению, и дает населению рекомендации как действовать.

Вам необходимо знать самые простейшие приемы, как обезопасить себя и близких в случае аварии: В первую очередь покинуть возможную зону заражения, используя подручные средства защиты, ватно-марлевые повязки, намоченную в воде ткань. Если Вы оказались в помещении, необходимо закрыть все окна, форточки и занавесить их смоченными в воде простынями. Не покидать помещение до сообщения о ликвидации аварии. Наиболее опасным является первичное облако ядовитых веществ, образовавшееся в момент аварии. Затем концентрация этих веществ в воздухе значительно снижается. Для организации медицинской помощи и эвакуации населения вне зоны заражения в районе разворачиваются эвакуационно-сборные пункты, расположенные в

- ДК "Химик"
- кинотеатре "Кристалл"
- школе № 95
- кинотеатре "Первомайский"

**АКЦИЯ  
БЕЗОПАСНОСТЬ**  
ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ

## ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ

Для предотвращения возможных аварий на химически опасных объектах комиссией по чрезвычайным ситуациям проводятся проверки соблюдения правил хранения и использования ядовитых веществ. В Советском районе создан штаб по делам гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций и, как показала проверка, проведенная главой администрации города и командно-штабные учения, проведенные МЧС России в марте этого года, все службы Вашего района готовы к выполнению задач по защите населения в чрезвычайных ситуациях.

Опыт МЧС России показывает, что аварии можно быстро локализовать еще на ранней стадии, не дав им разрастись до катастрофы, если население знает, куда можно сообщить о возможном возникновении аварийных ситуаций.

Комитет общественной безопасности просит Вас переписать или вырезать нижеследующие телефоны специальных служб, на которые возложена ответственность за Вашу безопасность:

Районный отдел милиции микрорайона "Заозерный"	- 52-52-34
Дежурная часть	- 52-72-73
Противопожарная служба	- 66-37-31, 66-36-61 или 01
Оперативный дежурный штаба по делам ГО и ЧС	- 66-41-39, 66-45-86
Отряд спасателей МЧС России, дежурная часть	- 35-07-45
Дежурный по администрации Советского района	- 66-46-55
Районный участок горгаза, диспетчер	- 66-11-43
Электросеть, диспетчер	- 64-53-74
ПТСК, диспетчер	- 64-53-74
Теплосеть, оператор	- 64-64-38
Помощник депутата Голушко А.И.	- 66-31-40

ГОРОДСКОЙ ОТДЕЛ МИЛИЦИИ УВД СОВЕТСКОГО РАЙОНА, открытый на территории Вашего микрорайона, сообщает:

17.03.95г. на территории микрорайона "Заозерный" открыт городской отдел милиции УВД Советского района г. Омска и уже первый месяц работы высветил значительный круг проблем, для решения которых требуются усилия не только правоохранительных органов.

Анализ оперативной обстановки свидетельствует о том, что около 44,5% от общего количества преступлений составляют кражи чужого имущества. Отдельные из них стали результатом халатности самих потерпевших. Так 9,10,11 апреля 1995 г. поступило несколько заявлений от граждан о кражах из автомашин, которые были оставлены возле домов в ночное время без присмотра. 12.04.95 г. сотрудниками ГОМа была задержана группа преступников, у которых при обысках изъята часть похищенного, но краж могло и не быть, если бы потерпевшие не бросили автомашину по сути на произвол судьбы.

14.04.95г. зарегистрирована кража, совершенная из служебного кабинета магазина N 337, на сумму свыше полутора миллионов. Дверь была не заперта, кабинет оставили без присмотра, т.е. сотрудники магазина создали преступникам все условия для совершения кражи.

Но особую озабоченность вызывают квартирные кражи. Изучение уголовных дел показывает, что во многих случаях преступники предварительно прозванивают квартиры и, если им кто-нибудь открывает дверь, то спрашивают "Таню" или "Наташу" и т.д. и уходят. Если в Вашем подъезде или доме появятся подобные "следопыты", просим срочно сообщить по телефонам дежурной части ГОМа - 52-52-34 или 52-72-73. В любое время суток.

Часто похищаются крупногабаритные предметы - телевизоры, магнитофоны, шубы и т.п., которые невозможно вынести из подъезда незаметно для окружающих. Своевременный (даже анонимный) звонок в дежурную часть позволил бы задержать злоумышленников и пресечь их преступную деятельность.

Городским отделом в настоящее время прорабатываются различные варианты предотвращения квартирных краж, в том числе и установка дверей с кодовыми замками.

Если у Вас появятся какие-либо соображения или предложения по данному вопросу, либо по другим вопросам, касающимся преступности, просьба позвонить заместителю начальника по криминальной милиции Пекерман Игорю Кирилловичу по тел. 52-70-22. Конфиденциальность гарантируется.

Начальник гор отдела

Гортаев Г.Д.

Сводка о состоянии преступности по микрорайону "Заозерный"

Совершено:  
Убийств - 1  
Тяжких телесных повреждений - 1  
Изнасилований - 1  
Краж личного имущества (всего) - 28  
в том числе из квартир граждан - 18  
Грабежей личного имущества - 9  
в том числе из квартир граждан - 2  
Мошенничеств - 4  
Хулиганств - 10

**АКЦИЯ**  
**БЕЗОПАСНОСТЬ**  
ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ