

Quel fédéralisme en Russie ?

Ouvrage de référence : Ekaterina ZHURAVSKAYA, [Quel fédéralisme en Russie ? Les leçons de l'expérience internationale](#), Collection du CEPREMAP n° 34, éditions Rue d'Ulm, Paris, avril 2014, 68 p.



Ce court livret d'une cinquantaine de pages est destiné à questionner l'avenir du régime fédéral de la Russie contemporaine dans une perspective comparative. Au fédéralisme instable, fondé sur les ruines de l'empire soviétique, sont confrontés les régimes fédéraux plus convaincants nés au Mexique et en Chine. L'auteur, Ekaterina Zhuravskaya, épouse du célèbre économiste et opposant Sergueï Guriev, découpe son ouvrage en cinq parties richement documentées, souvent appuyées par des travaux coécrits avec son mari. La première est consacrée à la présentation d'un cadre conceptuel du fédéralisme, et la seconde a trait à l'évolution infructueuse de son régime sous Eltsine. Ensuite, les raisons de cet échec sont détaillées et expliquées à l'aide de données chiffrées dans la troisième partie. La quatrième offre un aperçu des fédéralisations plus abouties en Chine ainsi qu'au Mexique, États en développement à l'instar de la jeune fédération de Russie. Enfin, la dernière partie présente le tournant centraliste pour lequel Vladimir Poutine a opté suite à son arrivée au pouvoir.

Cadre conceptuel du fédéralisme

Le chapitre introductif de l'ouvrage expose trois conditions simples au bon fonctionnement d'un régime fédéral. Ces trois conditions sont en réalité des « incitations » destinées à encourager les autorités fédérées à remplir leur tâche de manière effective. Les deux premières incitations sont de nature politique, la troisième étant relative à l'économie. Concernant l'aspect politique, les habitants doivent d'une part jouir d'une totale liberté de mouvement leur permettant de quitter leur région s'ils jugent le pouvoir local inefficace, et d'autre part profiter d'une démocratie réelle leur permettant de montrer par les urnes leur désaccord avec leurs dirigeants. L'incitation économique correspond à l'autonomie de financement des biens publics par les autorités locales, couplée à l'autorité nécessaire pour lever des impôts dans cet

objectif.

L'ère Eltsine : un « fédéralisme corrosif »

Dans l'optique d'Ekaterina Zhuravskaya, la fédéralisation du pays sous Boris Eltsine est avant tout perçue comme suivant un objectif purement politique. Cette stratégie était à double-tranchant. D'une part, laisser aux dirigeants régionaux plus d'autonomie correspondait alors à l'assurance d'être soutenu lors des réformes libérales. D'autre part, cette autonomie accrue laissait au Kremlin la possibilité de se décharger sur l'incompétence des autorités locales en cas d'échec de ces mêmes politiques. L'importance des transferts de fonds en liquide facilitait par ailleurs les arrangements de toute sorte avec les leaders locaux en cas de désaccords. Enfin, Moscou avait un intérêt somme toute limité à contrôler les régions les moins productives. Un autre ressort de la fédéralisation de la Russie des années 1990 est cependant éludé par Zhuravskaya dans cette première partie : il s'agit de l'incapacité « physique » de l'État central à garder une emprise sur certains sujets éloignés. De ce fait, plusieurs *oblast'* sibériens tentèrent de former une hypothétique « République de l'Ienisseï », alors que les séparatistes tchétchènes, emmenés par leur leader Dudaev, réussirent même à maintenir un État de facto indépendant de 1991 à 1994, date de l'intervention fédérale. L'impuissance de Boris Eltsine, confronté à une grave période de récession au milieu des années 1990, n'est donc pas un facteur à négliger dans le processus de fédéralisation.

L'analyse des causes de cette démarche imparfaite révèle en premier lieu le non-respect de certains critères, tels que la mobilité des travailleurs et la libre-concurrence. C'est sur ce point économique que Zhuravskaya se focalise dans la troisième partie. D'après elle, un « fédéralisme corrosif » a pu émerger pour deux raisons. En premier lieu, les sujets de la fédération les plus réfractaires en termes d'imposition empêchaient l'État central de fonctionner correctement à cause d'arriérés fiscaux accumulés au fil des années. En outre, ils créaient des externalités négatives vis-à-vis des autres régions en établissant des tarifs douaniers internes et une politique de favoritisme pour les entreprises locales. Les dirigeants régionaux mobilisaient pour ce faire leurs « ressources administratives » (capacité à manipuler les résultats électoraux et contrôler les médias locaux), d'abord pour soutenir les premières entreprises privées locales, puis les firmes devenues publiques et donc sous leur autorité directe. Plus les régions étaient en capacité d'employer leurs « ressources », plus elles faisaient bénéficier certaines sociétés d'incitations fiscales (abattements, zones économiques spécifiques), créant ainsi un marché à deux vitesses.

À ces deux sources de « fédéralisme corrosif », il est nécessaire d'ajouter la faible réglementation de l'accès au crédit, et la création de billets régionaux comme monnaie d'échange.

Aucune des incitations précédemment évoquées n'est donc respectée par le régime de Eltsine durant la période de libéralisation de l'économie.

Regarder ailleurs pour améliorer le fédéralisme russe

Dès lors, Zhuravskaya propose deux exemples potentiels à suivre, ou du moins deux options possibles pour améliorer le fédéralisme russe. Le premier se trouve au Mexique, pays en proie à de graves problèmes administratifs durant les années 1920-30, avant de voir arriver au pouvoir le Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI). Cette formation ([de nouveau au pouvoir depuis 2012](#)), donne alors

naissance à une nouvelle élite politique locale attirée par des perspectives de carrière intéressantes. Ce fédéralisme caractérise le « miracle mexicain » des années 1950-1970, qui précède plusieurs crises institutionnelles. C'est dans cette période troublée que le PRI, en l'absence de toute opposition politique, concentre l'ensemble des ressources fiscales et voit également naître un « fédéralisme corrosif ».

Le régime chinois, second cas d'étude, n'est, de l'aveu de l'auteur, pertinent que sur le plan économique. D'après son analyse, s'il est fortement centralisé dans la sphère politique, le système chinois a réussi à devenir suffisamment incitatif à l'échelon provincial pour que les gouverneurs accordent autant d'importance à leurs rentes qu'au développement de leur région. Zhuravskaya tente par ailleurs de justifier son exemple par un argument culturel-axiologique, à savoir la prééminence des valeurs confucianistes, influent sur une certaine « méritocratie » à la chinoise et limitant les cas de corruption flagrante.

Afin de donner des pistes de développement à la Fédération de Russie, d'autres exemples auraient pu être cités, notamment celui de la république fédérative du Brésil, dont la prospérité et la relative stabilité sont régulièrement vantées depuis la période Lula. En revenant aux cas sélectionnés par Zhuravskaya, il est toujours possible d'objecter que ces régimes ont vu leurs institutions se consolider dans une période de forte croissance économique, qui pourrait engendrer un cercle vertueux, et par la même occasion biaiser partiellement l'analyse. A contrario, le fédéralisme inachevé décrit par l'économiste s'est détérioré durant une décennie difficile pour l'économie russe en pleine [« thérapie de choc »](#).

La verticale poutinienne ou le tournant centraliste

Dans sa dernière partie Zhuravskaya montre que les années qui ont suivi l'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine ont vu l'État russe opérer un processus de recentralisation autour d'une « verticale du pouvoir ». Sur le plan parlementaire, le mode de scrutin de la Douma, chambre basse, est devenu entièrement proportionnel, avec un seuil minimal passant de 5 à 7% des voix en 2007 afin d'avoir un siège. Le Conseil de la Fédération (chambre haute), autrefois composé exclusivement de représentants issus des parlements régionaux, est désormais en partie formé par des professionnels nommés.

Concernant les pouvoirs régionaux, 7 puis 8 districts fédéraux (« super-régions » dirigées par un homme de confiance du Kremlin) sont créés, et chaque gouverneur de région est nommé directement par le président à partir de janvier 2005, ce qui renforce de manière décisive la verticale poutinienne.

Zhuravskaya constate que si les chefs de régions sont nommés, ils sont aussi congédiés, notamment en période de ralentissement économique (à partir de 2008). Toutefois, après annulation de la tendance linéaire, il s'avère que les performances économiques ne jouent pas un rôle central. Les succès électoraux du parti au pouvoir Russie Unie semblent avoir un impact plus conséquent, en particulier dans les régions pas encore « acquises » au Kremlin. Un accord tacite s'est alors établi entre le Kremlin et les barons locaux, qui justifient leur nomination par une loyauté sans faille et des scores exceptionnels du parti au pouvoir lors des scrutins locaux. Cette pratique est particulièrement flagrante dans le Caucase, où Poutine a récolté des scores dépassant souvent les 90% aux élections de mars 2012 (avec un pic à 99% dans la Tchétchénie de son poulain Ramzan Kadyrov).

Pour des raisons politiques, il est parfois préférable pour le Kremlin de conserver un gouverneur incompté, donc impopulaire dans sa région, car il ne pourra pas prétendre à un parcours national, mais



sera en mesure d'accumuler des rentes, et donc d'éventuelles ressources pour le parti. Zhuravskaya donne l'exemple particulier d'Ilyumjinov, ancien président de Kalmoukie, maintenu malgré sa gestion douteuse (sa république autonome est la seule à avoir été en situation de faillite).

Propositions pour un fédéralisme efficace

Pour que le fédéralisme fonctionne réellement en Russie, l'auteur propose d'instaurer un « *spoil system* » dans tout le pays, avec un changement régulier de personnel politique. Dans son optique, la consolidation d'un régime fédéral est une nécessité pour la Russie, notamment en raison de l'immensité et de la diversité du territoire.

Le fédéralisme « administratif » actuellement en place devrait laisser place à un pluralisme réel, marqué par la présence de plusieurs partis forts et totalement indépendants. Pour ce faire, l'essentiel, toujours d'après Zhuravskaya, est de développer la démocratie à tous les niveaux, tout en renforçant les contraintes institutionnelles afin d'éviter un scénario mexicain. Dans ses suggestions comme dans son ouvrage, l'auteur omet toutefois de rappeler le caractère inégal du fédéralisme russe, qui mêle des acteurs très libres vis-à-vis du Kremlin (républiques autonomes), régions à statut particulier (districts autonomes, *kraïs*), villes à caractère fédéral (Moscou et Saint-Pétersbourg) et sujets sans autonomie particulière (*oblasts*). De cette construction historique spécifique à la Russie découle l'impossibilité d'en faire un ensemble aussi homogène que le Mexique ou même la Chine. Si les solutions offertes par la chercheuse ne démontrent pas d'originalité particulière, elles ont le mérite de renvoyer à des problèmes structurels dans les mécanismes de prise de décision.

SAMOVAR

Mobilisez-vous avec Bulles de Savoir pour reconstruire Maglaj, petite ville de Bosnie dévastée par des inondations :