

Marie MENDRAS

Le chantier de l'État

Pendant les années 1990, parler de l'État en Russie avait une connotation un peu dépassée et conservatrice. L'histoire se faisait contre l'État, contre l'ancien empire, contre le pouvoir centralisé et arbitraire. La Russie politique vivait au rythme d'autres réalités : les libertés, le citoyen, l'entreprise, la découverte du monde extérieur, l'appropriation des biens jusqu'alors monopolisés par l'État, et toutes les difficultés quotidiennes qui accompagnaient ces transformations.

Aujourd'hui, l'État est redevenu un thème central mais dans un questionnement novateur et porteur d'incertitudes et d'incompréhension entre les gouvernants et la société : les questions de la responsabilité politique, du service public, de l'organisation fédérale de la Russie sont posées avec un sentiment d'urgence, comme des problèmes fondamentaux qui n'avaient jusqu'alors pas été sérieusement discutés et traités. Comment expliquer l'éclipse de la question de l'État pendant la décennie passée ?

Les quatre temps

En reprenant rapidement le fil historique des événements depuis les réformes de Mikhaïl Gorbatchev, plusieurs périodes se dégagent. Et c'est en suivant ces étapes que je tenterai d'expliquer pourquoi la question de l'État, de la *res publica*, s'est replacée dans le débat public avec un tel retard et un tel décalage.

La première période, les dernières années Gorbatchev, est la période que je qualifierai d'*idéologique*. On vivait la fin du communisme, la fin de l'U.R.S.S. On était dans une période d'ouverture, de découverte, où la grande nouveauté était véritablement les libertés, l'entrée dans le monde, c'est-à-dire la possibilité de se frotter à des réalités autres, et une envie de découvrir cette diversité. En un temps très court, le langage et le comportement à l'égard de la classe dirigeante se transforment dans la société en Russie comme dans les autres républiques soviétiques. Les interprétations, les espoirs, les frustrations s'expriment de manière à la fois idéologique et émotive.

Ensuite commence la période *économique*. C'est le tout début de la présidence d'Elsine, de 1991 à 1993 environ. Le discours public est largement occupé par les thèmes économiques : la propriété privée, la privatisation, les échanges avec l'extérieur, le marché. Bien entendu, dans ce vocabulaire du nouveau capitalisme s'expriment aussi les désirs de prospérité, de mieux-vivre et donc de changement de société. Mais les pouvoirs publics à Moscou n'inscrivent pas explicitement leurs mesures économiques dans un

projet de société. Le partage des richesses et la valorisation des biens occupent les esprits, et les dirigeants délaissent temporairement des questions pourtant essentielles. La restructuration économique, les multiples pressions des élites dans cette réorganisation et ce partage s'opéraient dans un contexte où les contraintes venant de l'extérieur étaient considérables (notamment les demandes des organismes internationaux gérant l'aide vers la Russie).

C'est en partie pour ces raisons que Boris Eltsine ne s'est pas sérieusement occupé de la Tchétchénie et du Caucase entre 1991 et 1994. Quand le Kremlin a voulu prendre de front la « question tchétchène » fin 1994, le temps avait passé et la petite république caucasienne s'était installée dans une indépendance *de facto*. Le recours à la force militaire a marqué un contraste brutal avec le climat de négociations qui avait prévalu jusqu'alors dans les rapports de Moscou avec les républiques fédérées, et même avec le pouvoir indépendantiste tchétchène.

En 1993-1994 se produit peu à peu une prise de conscience : la réforme économique, dans sa pratique et ses conséquences, n'est peut-être pas la recette idéale pour un pays de 150 millions de personnes, pays mal industrialisé, mal urbanisé et mal développé dans nombre de domaines, même le domaine fétiche de l'éducation et de la haute technologie. La société vit mal les difficultés de la vie quotidienne et se sent trahie. Elle réclame une protection. J'appellerai les années 1994-1998 le *temps du social*.

Pour la majeure partie de la société, les bouleversements économiques et politiques créent des ruptures profondes et génèrent en premier lieu un fort sentiment d'insécurité et d'imprévisibilité. La méfiance à l'égard des gouvernants ne cesse de croître. Ces difficultés de la vie quotidienne et ces espérances déçues trouvent une caisse de résonance dans l'ouverture vers l'extérieur et la participation obligée à la « globalisation ». Chacun à son niveau se trouve confronté à d'autres réalités, d'autres modes de régulation et peut comparer sa situation à celles des autres. L'univers russe devient concurrentiel, à l'intérieur et dans l'interaction avec l'extérieur. Or, les individus et les entreprises n'y sont pas préparés. L'insécurité n'en est que plus durement ressentie alors que le filet social du système soviétique se réduit comme peau de chagrin.

L'envers du décor, l'envers de la liberté, de l'accès à la propriété et à l'initiative, c'est l'inégalité. Inégalité entre les personnes, entre les régions, entre ville et campagne, entre petites villes et grandes villes, entre nord et sud, est et ouest, entre ceux qui sont un peu plus corrompus et ceux qui essaient de l'être un peu moins, entre entreprises rentables et entreprises en déclin. Ce ne sont pas objectivement de nouvelles inégalités car l'U.R.S.S. n'était pas un monde d'égalité et de justice sociale. Mais le renforcement de ces inégalités et l'absence de parade nourrit au sein de la société des perceptions négatives de la liberté économique et une hostilité aux dures règles de la concurrence et de la prise en charge de soi. Ces sentiments vont développer un ressentiment d'autant plus fort à l'égard de pouvoirs publics impuissants à trouver les recettes sociales.

L'absence de mécanismes de régulation par les pouvoirs publics réveille la question de l'État et de la gouvernance. La fin de l'ère Eltsine est

marquée par cette impuissance politique, cette déficience de gestion publique, cette faiblesse de la régulation sociale par les organismes publics. C'est alors, dans les troubles du krach financier d'août 1998 et les éclipses de plus en plus rapprochées du Président malade, que s'ouvre ce que j'appellerai le *temps du politique*.

Le retour de l'État ?

L'État occupe désormais le centre du débat public. On s'interroge sur la nature de l'État, l'essence même du politique, tout comme sur les questions très pratiques de la responsabilité juridique ou la compétence budgétaire de tel ou tel organisme public. On dresse aussi un premier bilan du « fédéralisme » en Russie : l'État a-t-il perdu dans le processus de régionalisation du pays ?

Dans une société démocratique, la fonction du politique est de penser le développement économique et social et les modes de régulation adaptés, et de proposer des projets que les différents acteurs sociaux, et la société dans son ensemble, mettront en œuvre. Cette fonction est tellement intégrée qu'on ne fait guère de distinction en français entre les termes de *social* et de *public*. En russe, les mots ont d'autres significations car l'État a une autre histoire. Faut-il traduire *public* par *obchtchestvenny*, *sotsialny* ou *gosudarstvenny*, ou encore *publitchny*, terme de plus en plus utilisé car plus neutre, moins chargé de sens ?

La question de l'État a repris une place centrale en Russie mais de manière tout à fait neuve, dans une quête de l'essence même de la chose publique, de la fonction du politique, de la légitimité des décideurs. Pendant longtemps, dans les mentalités, la politique était assimilée à une classe dirigeante prédatrice, centralisatrice et arbitraire et l'État-Parti était l'instrument de cette classe qui assurait quand même à chacun le minimum vital (logement, travail, nourriture de base). La lente construction d'une autre vision de l'État — juste, efficace et protecteur — appelle de nouveaux questionnements, de nouveaux doutes. En effet, le désenchantement devant le fonctionnement des institutions démocratiques est tel que les Russes doutent de la pertinence d'un modèle libéral-démocratique pour bâtir un État efficace, ce qui, dans leur esprit, signifie un État interventionniste mais « honnête ».

La première des institutions démocratiques est le suffrage universel qui reste libre mais s'exerce dans des conditions imparfaites et faiblement concurrentielles (en particulier la conduite des campagnes électorales). Jean-Robert Raviot y consacre sa contribution à nos travaux. L'autre institution qui a déçu les citoyens est le pouvoir législatif, tant la Douma d'État au niveau fédéral que les assemblées régionales élues dans chaque province. Ni l'une ni les autres n'ont réussi à devenir de véritables contrepoids au pouvoir exécutif. Par ailleurs, la justice reste pauvre et peu respectée par manque de moyens, d'indépendance et donc d'autorité. La dépendance à l'égard des administrations est trop forte pour que les tribunaux fonctionnent correctement. Vladimir Poutine a annoncé une réforme de la justice mais elle sera difficile à mettre en œuvre dans des contextes locaux où les relations

personnelles et le patronage guident le comportement plus sûrement que les fonctions officielles. La peur de la sanction reste faible.

Dans l'ensemble, la société russe est en demande d'État dans le sens d'un meilleur service public, d'un plus grand ordre social, d'une sécurité et d'une protection. Elle a mis quelques espoirs dans la présidence de Vladimir Poutine pour faire marcher les institutions. Le successeur de Boris Eltsine a lancé une politique de «restauration de l'État» par la reconstruction de ce qu'il appelle «la verticale du pouvoir». Cela signifie, pour l'équipe Poutine, de reprendre en mains certaines institutions, comme les médias télévisés et la justice, d'accroître le contrôle sur les gouverneurs des provinces et les présidents des républiques qui composent la Fédération. Il s'agit aussi de faire rentrer les impôts dans les caisses de l'État et de redonner à Moscou le contrôle de la majeure partie des ressources nationales.

Le désir de recentralisation est évident mais il semble que les méthodes choisies aient peu de chances de succès. Par exemple, la division de la Russie en sept super-régions (*okrug*) qui chacune rassemble dix à quinze provinces sous la tutelle d'un représentant plénipotentiaire du Président (*polpred*) est une réponse typiquement bureaucratique à des problèmes de gestion fédérale complexes. Créer une nouvelle couche administrative pour contrôler les entités fédérées se révèle inadapté et même dans certains cas contre-productif. Il serait trop long ici de discuter toutes les mesures de V. Poutine dans le domaine des relations entre Moscou et les provinces. Il importe de rappeler que le principe même du fédéralisme est largement perçu, au sein des élites moscovites, comme menant à une régionalisation pernicieuse et à un affaiblissement de l'État. Le mythe de l'État centralisé, homogène et fort persiste. Il peut conduire à des politiques dangereusement inadaptées.

En effet, la société a développé des formes de résistance aux politiques centrales. Les élites locales, les gouvernants régionaux, les chefs d'entreprise, les diverses administrations ont aménagé leurs propres systèmes de gestion et de relations avec les institutions centrales. Clientèles, parentèles, corporations, constituent autant de réseaux et de modes de régulation qui échappent en partie aux règles institutionnelles. Les règles existent mais elles peuvent être contournées.

Les résistances à l'État qui ordonne

Le défi politique aujourd'hui en Russie est de formuler les questionnements adéquats et beaucoup plus complexes que ne l'imaginaient la plupart des observateurs. La complexité ne vient pas du chaos ou du désordre. Ceux qui connaissent bien la Russie savent que ce n'est pas un pays plongé dans le chaos. La société russe a ses propres modes de régulation mais des modes dont on ne trouve pas la clef dans les seules normes institutionnelles. La culture du contournement n'est pas nouvelle en Russie. C'est une culture d'adaptation et de survie dans un pays qui a longtemps été tenu dans un carcan totalitaire où l'arbitraire invitait à mentir, éviter, contourner.

La résistance à la fixité des règles s'explique dans cette culture du flou, du refus des contraintes. Aujourd'hui encore, pour survivre, il faut aménager

les règles même si elles sont, à la fois sur le papier et dans l'esprit, beaucoup plus démocratiques qu'à l'époque brejnévienne.

La demande d'État, d'ordre et de sécurité est donc à interpréter avec précaution. Le citoyen, l'entreprise, le groupe recherchent dans les institutions publiques à la fois des services qui sont difficilement assurés en dehors de l'État, des ressources budgétaires et des formes d'arbitrage. Ils ne demandent ni un retour à un système autoritaire, commandé d'en-haut et incapable d'assurer le mieux-vivre, ni une course effrénée vers une société démocratique idéale qui leur paraît de plus en plus être un mythe, ou tout au moins un objectif inaccessible pour la Russie à ce stade. Ils ont aussi pu juger de ce que les autres acteurs — responsables locaux, employeurs, réseaux personnels — offrent comme substitut ou complément à des services publics déficients. La proximité est l'une des clefs du pouvoir dans une économie qui n'a pas encore décollé à l'échelle de tout le pays.

Cette mise en perspective permet de mieux comprendre pourquoi les institutions démocratiques ne créent pas la démocratie et, plus important, pourquoi la construction d'un régime démocratique et d'une économie capitaliste concurrentielle n'était pas la priorité des Russes au début des années 1991. Je réfute donc le postulat selon lequel l'idéal démocratique était l'objectif premier des élites et de la société.

Le problème majeur était de se débrouiller dans une société de fin de règne, en déliquescence, et en retard par rapport aux autres pays industrialisés. Il fallait gérer la sortie du système soviétique, accompagner un processus accéléré de transformation des conditions de vie, des règles et des comportements. Pour les dirigeants, une préoccupation majeure était d'éviter les conflits graves. Dans l'ensemble, le pari a été gagné sauf au nord-Caucase où les erreurs de jugements et les décisions tragiques se sont succédé.

En revanche, le pouvoir politique a proposé peu de stratégies à long terme, peut-être parce qu'il se préoccupe presque exclusivement de l'immédiat, des urgences. Le manque de vision et l'incapacité à se projeter dans l'avenir, à engager des efforts de longue haleine laissent la société en état d'attente, d'entre-deux, où l'intermédiaire et la débrouille s'installent comme des modes permanents de fonctionnement. Dans cette situation d'incertitude sur l'avenir et de survie au quotidien, la dépendance à l'égard des administrations locales et des employeurs ne peut que se renforcer. Le pouvoir des bureaucraties n'est pas la victoire de l'État démocratique.

Indications bibliographiques.

Anatoli Vichnevsky, *La faucille et le rouble*, Gallimard, Paris, 2000.

Igor Kliamkine, Lev Timofeev, *Tenevaja Rossija*, Moskva, RGGU, 2000.

Marie Mendras, dir., *Russie. Le gouvernement des provinces*, CRES, Genève, 1998 ; «La préférence pour le flou. Pourquoi la construction d'un régime démocratique n'est pas la priorité des Russes», *Le Débat*, 107, nov.-déc. 1999, p. 35-50.

Revue trimestrielle *Pro et contra*, en russe, centre Carnegie, Moscou.

Revue *Političeskie issledovanija*, Moscou (10 numéros par an).