

## **LES RÉGIONS EN RUSSIE : DU LOCALISME AU RÉGIONALISME ?\***

PAR

Anne GAZIER

*Maître de Conférences à l'Université de Picardie Jules Verne*

“Comment réconcilier les républiques avec les régions” : ce sous-titre donné en juin 1993 à un article sur les enjeux de l'adoption d'une nouvelle Constitution en Russie<sup>1</sup> illustre bien l'importance et la gravité prises par la question régionale dans le débat constitutionnel russe. Désormais, en effet, s'ajoutent -et se mêlent parfois- aux vives discussions sur les pouvoirs respectifs du Président et du Parlement, les querelles opposant partisans et adversaires de l'égalité des droits entre les différents “sujets de la Fédération” et, plus particulièrement, les républiques et les “régions”<sup>2</sup>.

Pourtant, il semblait que les bases du nouveau fédéralisme russe avaient été -pour un temps au moins- définies dans le “Pacte fédéral” signé le 31 mars 1992 par les représentants de la Fédération et de ses “sujets”, et inclus le mois suivant dans la Constitution de la Russie. Sans y figurer expressément, le principe de l'égalité entre les membres de la Fédération paraissait consacré par nombre de ses dispositions. Certes, ce pacte est formé de trois accords dis-

---

(\*) Pour des raisons de lisibilité et de commodité, une transcription française des termes russes a été utilisée dans cette contribution et non une translittération internationale. Pour les mêmes motifs, les titres des articles et des ouvrages en russe cités dans les notes n'ont pas fait l'objet d'une translittération mais seulement d'une traduction en français.

1. Iankov (K.), «La nouvelle Constitution et l'avenir de la Russie. Comment réconcilier les républiques avec les régions», *Nezavissimaia gazeta*, 30 juin 1993, p.5.

2. Le terme «région» utilisé tout au long de cette étude englobe les régions au sens strict (*oblast'*) et les territoires (*krai'*) sauf lorsqu'il est fait une distinction entre ces deux divisions territoriales.

incts, conclus avec les trois catégories de sujets de la Fédération (les formations "nationales-étatiques" : les républiques ; "nationales-territoriales" : la région autonome et les districts autonomes ; "administratives-territoriales" : les territoires, les régions et les villes de Moscou et Saint-Pétersbourg). Mais le contenu des trois textes est très proche et les compétences reconnues aux différents types de "sujets" sont pratiquement identiques<sup>3</sup>.

D'où vient alors cette "fièvre autonomiste" qui s'est emparée d'un nombre croissant de territoires et de régions et les a conduit, notamment depuis le référendum du 25 avril 1993, à réclamer et, parfois, à s'arroger un statut semblable à celui des républiques?

Sous le régime soviétique, les républiques et les régions de la RSFSR étaient placées - en fait sinon en droit - sur un pied d'égalité. Malgré un statut constitutionnel différent, elles disposaient - à quelques nuances près - des mêmes pouvoirs. Formant des entités politico-administratives puissantes, elles se livraient bataille pour obtenir du centre le maximum de ressources matérielles et financières. Cette rivalité "localiste" entre les entités de niveau régional était devenue une des caractéristiques du système soviétique.

A compter de 1989-90, ces relations ont été altérées. On a assisté à un renforcement considérable des pouvoirs des seules républiques - ainsi que des autres "formations nationales" : région et districts autonomes - souvent en marge ou en violation des textes juridiques (notamment du Pacte fédéral). L'ensemble formé par les 21 républiques, qui ne couvre que 28,6% de la superficie de la Russie et ne comprend que 15,2% de sa population<sup>4</sup>, s'est ainsi trouvé favorisé par rapport au reste du pays divisé en régions et territoires<sup>5</sup>.

3. Si l'on met à part, toutefois, le pouvoir législatif et l'autonomie en matière institutionnelle dont sont dotées les seules républiques (voir *infra* et, d'une façon générale, le texte du «Pacte fédéral» In : «Projet de Constitution de la Fédération de Russie élaboré par la Commission constitutionnelle du Congrès des députés du peuple de la Fédération de Russie», Moscou, Izd. «Respoublika», 1993, pp.56-73, et, pour une traduction française, *Constitution (loi fondamentale) de la Fédération de Russie-Russie (révisée les 27 octobre 1989, 31 mai, 16 juin et 15 septembre 1990, 24 mai et 1er novembre 1991, 21 avril et 9 et 10 décembre 1992)*, Traduit du russe par Michel Lesage, diffusion restreinte, IRCID (CNRS), pp.69-95.

4. Voir Sheehy (A.), «Russia's Republics: A Threat to Its Territorial Integrity?», *Radio Free Europe/Radio Liberty Research Report*, vol. 2, n°20, 14 mai 1993, p.34.

5. Il est à noter que la désagrégation de l'URSS et l'abandon du système soviétique n'ont été suivis d'aucun changement majeur dans la division territoriale de la Russie (héritée cependant, pour l'essentiel, des vastes découpages et remodelages réalisés sous Staline, de 1923 à la fin des années 1930, en vue d'une gestion planifiée et centralisée de l'économie [voir notamment, sur l'établissement de ce maillage territorial, Maurel (M.-C.), *Territoire et stratégies soviétiques*, Economica, Paris, 1982, pp. 14-32]. Des modifications non négligeables ont, tout de même, affecté les «républiques autonomes». Leur nombre est passé de 16 à 20 (grâce à la transformation de quatre régions autonomes en républiques le 3 juillet 1991) puis à 21 (avec la séparation en deux de la République Tchétchène-Ingouche en juin 1992). En outre, leur dénomination a été adaptée aux changements du système politique : «républiques socialistes soviétiques autonomes» (RSSA), elles ont été transformées en «républiques faisant partie de la Fédération de Russie» [quelques républiques, toutefois, ont conservé jusqu'à présent dans leur dénomination les adjectifs «socialiste» et «soviétique» : il s'agit des Républiques

Confrontées à cette inégalité croissante, les régions ne sont pas restées passives. Elles ont rapidement pris des initiatives régionalistes pour préserver l'unité de la Russie et, surtout, défendre leurs intérêts locaux.

### I - LES RÉGIONS FACE A L'ÉMANCIPATION DES RÉPUBLIQUES

Avant les bouleversements entraînés par la politique de Perestroïka, les "républiques autonomes" (constituées au sein de la RSFSR sur une base ethnique et comprenant des représentants d'une ou plusieurs nationalités autres que russe) avaient nettement moins d'autonomie, en particulier dans le domaine culturel, que les républiques fédérées de l'URSS. En effet, la nature fédérale de la RSFSR était encore plus fictive que celle de l'Union soviétique. Ainsi, les républiques autonomes avaient bien leur propre Constitution, étaient dotées d'institutions calquées sur celles de l'Union et de la RSFSR (Soviet suprême et Conseil des ministres, notamment). Mais les organisations du Parti de ces républiques portaient exactement le même nom que celles des régions et, surtout, disposaient des mêmes prérogatives qu'elles<sup>6</sup>.

Le processus d'éclatement de l'URSS viendra rompre cette égalité entre républiques et régions. Ainsi, à compter de la seconde moitié de 1990, la plupart des républiques autonomes de la RSFSR, suivant l'exemple des républiques fédérées composant l'Union soviétique et, plus particulièrement de la Russie, ont cherché à élever leur statut. A l'instar de leurs "grandes soeurs", elles n'ont pas hésité à adopter une déclaration de souveraineté<sup>7</sup>.

Même si l'on met de côté le Tatarstan et la Tchétchénie qui ont très tôt revendiqué une autonomie frisant l'indépendance, ces républiques autonomes (devenues officiellement "républiques faisant partie de la Fédération de Russie" en mai 1991)<sup>8</sup> sont parvenues, dans des délais très brefs, à accroître considérablement la liberté dont elles disposaient.

---

(suite note 5) Socialistes Soviétiques du Daghestan, de Mordovie et d'Ossétie du Nord]. Par contre, les autres entités de niveau régional sont restées inchangées. En plus de la «région autonome juive» (qui est la seule région autonome à ne pas avoir accédé au statut de république), on compte toujours, comme en 1989, 10 districts (*okroug*) autonomes, 6 territoires (*krai*) et 49 régions (*oblast*). Une grande disparité (en termes de population, surface, richesse) caractérise ces divers «sujets» mis pourtant, comme nous l'avons signalé, presque sur un pied d'égalité dans le Pacte fédéral.

6. Quant aux «régions autonomes» et aux «districts autonomes», formés également à partir d'une ou plusieurs ethnies non russes, ils étaient inclus dans le territoire d'une entité régionale (territoire : *krai* ou région : *oblast*) et donc placés sous sa dépendance. Aussi leur sois-disant autonomie était-elle inférieure à celle des régions.

7. Voir à ce sujet Sheehy (A.), *loc. cit.*, p.36.

8. L'expression «république faisant partie de la Fédération de Russie» a été introduite à la place de «république autonome» dans la Constitution de la Russie par le IVème Congrès des députés du peuple de la RSFSR le 24 mai 1991. Voir Constitution (loi fondamentale) de la Fédération de Russie-Russie (révisée les 27 octobre 1989, 31 mai, 16 juin et 15 septembre 1990, 24 mai et 1er novembre 1991, 21 avril et 9 et 10 décembre 1992), *op. cit.*, p.1.

En effet, leur première initiative importante - le vote, comme nous l'avons évoqué, d'une déclaration de souveraineté par leur Soviet suprême - n'a fait que lancer tout un processus qui conduira à la négociation et à la signature d'accords politiques mais aussi économiques entre les autorités de la Fédération de Russie et celles des républiques. Aussi les régions verront-elles s'agrandir l'écart entre leur situation et celle des républiques vis-à-vis du centre tant en matière politique que dans les domaines financier et économique.

### A) Une inégalité politique et juridique

Avant même l'éclatement de l'URSS, les républiques autonomes que comprenait la RSFSR ont profité de l'affaiblissement du pouvoir central pour prendre de grandes libertés dans le changement de leurs institutions et, notamment, - pour certaines d'entre elles - se doter d'un chef de l'exécutif élu au suffrage universel direct. Face à ce phénomène, l'attitude des autorités de la RSFSR, puis de la Fédération de Russie, a été particulièrement hésitante et ambiguë.

Ainsi, d'octobre 1989 à avril 1992, le Soviet suprême et les Ve et VIe Congrès des députés du peuple de Russie ont adopté des amendements modifiant sensiblement les articles de la Constitution russe consacrés aux institutions des républiques. Ils ont donné, en particulier, à ces dernières des organes politiques pour l'essentiel semblables à ceux du centre, comprenant non seulement un Soviet suprême (doublé éventuellement d'un Congrès) et un Conseil des ministres mais aussi un "Chef du pouvoir exécutif (Président)". Or, dans le même temps, sans tenir compte, semble-t-il, de ces dispositions constitutionnelles, les représentants de la Fédération de Russie ont, dans le Pacte fédéral du 31 mars 1992, laissé aux républiques toute latitude dans le choix de leurs institutions - cette matière ne faisant partie ni des compétences fédérales, ni des compétences partagées<sup>9</sup>.

L'émancipation politique des républiques ne s'est pas limitée au domaine institutionnel. En effet, les attributs purement formels des anciennes "républiques socialistes soviétiques autonomes" (RSSA) sont devenus des armes au service du combat pour une plus grande autonomie. Ainsi, les républiques se sont lancées dans l'adoption de nouvelles Constitutions pas toujours conformes avec les dispositions -parfois contradictoires, il est vrai- de la Constitution russe et du Pacte fédéral. En outre, elles ont fait un grand usage du "pouvoir législatif" qui leur était reconnu. Certaines d'entre elles, les plus indépendantistes (Tatarstan<sup>10</sup> et Tchétchénie), ont même été jusqu'à affirmer la supériorité de leurs lois sur les lois fédérales.

9. Voir le texte du «Pacte fédéral» cité à la note 3.

10. Voir, sur l'émancipation politique du Tatarstan, Raviot (J.-R.), «Identité régionale et identité nationale : l'émancipation politique du Tatarstan de juin 1988 au 21 mars 1992», *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol.24, n°1, 1993, pp. 101-130.

Tenues à l'écart de ce processus, les régions ont, à l'inverse des républiques, vu leur autonomie être plutôt réduite au cours des années 1990-92. Notamment, une simple loi de la Fédération de Russie -et non une norme constitutionnelle- a, en mars 1992, défini avec une très grande précision l'organisation et le fonctionnement des nouvelles institutions régionales. Or ces institutions ont été calquées non pas sur celles du centre mais sur les organes politico-administratifs (Soviet et "Chef de l'administration") des échelons dits de base (ville et arrondissement, bourg et village). De plus, considérées comme relevant de l'"Etat" (*gosoudarstvo*) et non de "l'auto-administration locale" (*mestnoe samooupravlenie*) - à la différence des instances inférieures- elles ont bénéficié d'une autonomie moindre. En témoigne l'institution, au seul niveau régional, du "Représentant du Président de la Fédération de Russie", sorte d'"œil du Tsar" dans les régions<sup>11</sup>.

En outre, et peut-être surtout, la nomination par Boris Eltsine, à compter du putsch manqué d'août 1991, de gouverneurs à la tête des exécutifs régionaux, a considérablement affaibli la position des régions par rapport à celle des républiques (surtout lorsque ces dernières disposaient d'un Président élu au suffrage universel direct).

Enfin, consacrant l'infériorité politique et juridique des régions, tant la loi précitée du 5 mars 1992 que le Pacte fédéral n'ont accordé aux soviets régionaux ni pouvoir constituant, ni pouvoir législatif : ils leur ont simplement donné compétence pour adopter des "statuts" (*oustav*) précisant les dispositions fédérales relatives aux institutions régionales<sup>12</sup> et des "actes juridiques" (*pravovye akty*, selon la terminologie utilisée dans le Pacte fédéral) pour leurs tâches de gestion courante<sup>13</sup>.

Venant aggraver cette inégalité, l'autonomie politique des républiques a été assortie de conséquences financières et économiques plutôt importantes.

11. Sur toutes ces questions, voir Gazier (A.), «La Russie à la recherche d'un système local conciliant démocratie et efficacité», *Problèmes politiques et sociaux*, n°683, 26 juin 1992, pp. 4-12.

12. Voir, sur cette différenciation de la situation politique et juridique des républiques et des régions de Russie, Kozlov (You.M.), «Le pouvoir exécutif : le niveau régional», *Vestnik M. Ou.*, ser.11, Pravo, 1993, n°1, pp.13-20.

13. Il convient d'ajouter que les régions sont nettement moins bien représentées que les républiques dans les instances dirigeantes de la Fédération et, notamment, au Soviet des nationalités. Selon l'article 107 de la Constitution de la Russie, en effet, le Soviet des nationalités (deuxième chambre du Soviet suprême) comprend 3 députés par république, 1 par région autonome et district autonome et 63 pour les territoires, les régions et les villes de Moscou et Saint-Petersbourg. En 1992, les 21 républiques étaient donc représentées, en principe, par 63 députés, la région autonome et les 10 districts autonomes par 11 députés, les 55 territoires et régions et les villes de Moscou et Saint-Petersbourg, par 63 députés.

### B) Une inégalité financière et économique

Presque complices, en définitive, de l'émancipation politique des républiques, les autorités du centre ont encore plus nettement favorisé -en raison de leurs hésitations et de leurs divisions (chaque camp, celui du Président et celui du Soviet suprême, cherchant des appuis dans les provinces de Russie)- l'acquisition, par les républiques, de véritables privilèges en matière financière et économique. D'ailleurs, fait pour le moins révélateur, le Pacte fédéral se montre particulièrement ambigu et évasif sur ces questions cruciales<sup>14</sup>.

Dans le domaine budgétaire, tout d'abord, les républiques ont pris d'importantes libertés. Certaines d'entre elles - la Tchétchénie (et l'Ingouchétié), le Tatarstan, le Bachkortostan et la république de Sakha (Iakoutie) - n'ont pas hésité à diminuer leurs contributions au budget fédéral puis à refuser purement et simplement de reverser le produit des impôts destinés à la Fédération<sup>15</sup>. Les autres républiques ont également, semble-t-il, réduit dans de larges proportions leurs versements à la Fédération. En tout cas, les responsables régionaux étaient unanimes à dénoncer, à la veille du référendum du 25 avril 1993, le véritable fossé ainsi creusé entre républiques et régions. Selon le Président du soviet de la région de Vologda, «on permet aux républiques de verser au budget fédéral entre 10 et 19% de leurs revenus, alors que le centre [...] prélève jusqu'à 91% [des revenus] des territoires et des régions»<sup>16</sup>.

De même, pour l'octroi de subventions, les autorités de la Fédération ont fait la part belle aux républiques. Selon les «*Izvestia*» notamment, on comptait en janvier 1993, parmi les principaux bénéficiaires des subventions fédérales, quatre républiques (Daghestan, Tchétchénie, Bouriatie et Mordovie) et seulement une région (celle de Kemerovo) et un territoire (le *kraï* de l'Altai)<sup>17</sup>.

Ainsi, deux catégories de «sujets de la Fédération» se sont peu à peu dégagées : les républiques, d'une part ; les autres (région et districts autonomes, territoires et régions ordinaires, villes de Moscou et Saint-Pétersbourg), d'autre part. Heurtant l'égalité de principe reconnue dans le Pacte fédéral, cette distinction a, néanmoins, été assortie d'importantes conséquences juridiques, économiques et administratives.

14. Voir à ce sujet les analyses de deux juristes russes : Krylov (B.), «Le Pacte fédéral est conclu. Il faut l'appliquer. Cela est possible», *Narodnyi deputat*, n°16, 1992, p.60 et Polenina (S.V.), «Les pactes fédéraux et la structure de la législation de la Russie», *Gosudarstvo i pravo*, n°1, 1993, pp.5-7.

15. Voir notamment, Demtchenko (I.), «Il existe en Russie une guerre des budgets», *Izvestia*, 4 janvier 1993, pp.1-2.

16. Voir Filippov (V.), «A la veille du 25 avril, l'opposition recrute des partisans en province», *Izvestia*, 14 avril 1993, p.2.

17. Ces quatre républiques, cette région et ce territoire auraient reçu à eux seuls, en 1992, environ un tiers de l'ensemble des subventions provenant du budget fédéral. Voir Demtchenko (I.), *loc. cit.*, p.2.

Le gouvernement de la Fédération de Russie a notamment adopté des arrêtés limitant les pouvoirs économiques des "organes exécutifs" des seuls sujets de la deuxième catégorie (les républiques étant implicitement mises de côté)<sup>18</sup>.

D'une façon plus générale, lorsqu'en mai 1993, une réorganisation de l'administration de la Fédération de Russie a été entreprise, le gouvernement a adopté de nouvelles dispositions concernant la création et le fonctionnement des organes territoriaux des ministères et administrations de la Russie, qui ne s'appliquaient qu'aux "territoires, régions, formations autonomes et villes de Moscou et Saint-Petersbourg" sans qu'aucune mention soit faite des républiques<sup>19</sup>. Est-ce à dire que, dans ces dernières, les ministères fédéraux ne pourraient, désormais, disposer d'antennes locales ? Rien n'est moins sûr, l'administration russe demeurant enfermée dans un véritable carcan unitaire, mais un tel texte porterait à le penser.

Considérablement diminuée au bénéfice des républiques, la puissance des régions se verra, en outre, menacée par la rébellion des autres "formations nationales" - les régions et les districts autonomes - contre leur statut inférieur. Ainsi, dès juillet 1991, les quatre régions autonomes qui sont devenues des républiques ont, de cette façon, rompu officiellement tout lien de subordination avec les territoires dont elles faisaient partie<sup>20</sup>. Mais surtout, les districts autonomes, sans changer de statut constitutionnel, ont cherché à alléger la tutelle des régions sur le territoire desquelles ils se situaient. L'affaire du district de Tchoukotka est très instructive à cet égard. En juin 1992, les autorités locales de ce district ont obtenu du Soviet suprême de la Russie le vote d'une loi faisant entrer le district directement dans la Fédération de Russie<sup>21</sup>. La région de Magadan, appuyée par de nombreuses autres régions, s'est élevée contre la sortie d'une telle entité de son territoire (dont elle représentait 64%) et a demandé à la Cour Constitutionnelle de Russie de se prononcer sur la conformité de la loi litigieuse à la Constitution. Le 11 mai 1993, la Cour Constitutionnelle a -malgré des dispositions constitutionnelles assez claires sur

18. Voir, à titre d'exemple, l'arrêté du Conseil des ministres - Gouvernement de la Fédération de Russie «Sur les pouvoirs des organes du pouvoir exécutif des territoires, des régions, des formations autonomes et des villes d'importance fédérale pour l'autorisation de certains types d'activités», en date du 27 mai 1993, *Sobranie Aktov Prezidenta i Pravitel'stva Rossijskoï Federatsii*, 1993, n°22, art. 2033.

19. Voir Arrêté du Conseil des ministres - Gouvernement de la Fédération de Russie «Sur les modalités de création et d'action des organes territoriaux des ministères et administrations de la Fédération de Russie», en date du 27 mai 1993, *Sobranie Aktov Prezidenta i Pravitel'stva Rossijskoï Federatsii*, 1993, n°22, art. 2032.

20. Voir, notamment, l'article 9 de la loi de la RSFSR «Sur les modalités de la transformation des régions autonomes des Adygeï, du Gorno-Altai, Karatchaëvo-Tcherkessie et Khakasse en Républiques Socialistes Soviétiques faisant partie de la RSFSR», du 3 juillet 1991, *Vedomosti S'ezda narodnykh deputatov RSFSR i Verkhovnogo Soveta RSFSR*, 1991, n°27, art.934.

21. Voir la loi de la Fédération de Russie «Sur l'entrée directe du district autonome de Tchoukotka dans la Fédération de Russie» du 17 juin 1992, *Vedomosti S'ezda narodnykh deputatov Rossijskoï Federatsii i Verkhovnogo Soveta Rossijskoï Federatsii*, 1992, n°23, art.1618.

la nécessité, pour tout changement de statut d'une division territoriale de la Russie, d'obtenir l'accord de la majorité des électeurs concernés et un vote du Congrès- donné tort à la région de Magadan et reconnu la constitutionnalité de la loi "émancipant" le district de Tchoukotka<sup>22</sup>.

Ce conflit a permis aux régions de se mobiliser contre la montée en puissance des entités "nationales" (républiques et "autonomies") et de s'opposer de plus en plus ouvertement à la politique du centre en la matière.

## II - LA NAISSANCE D'UN MOUVEMENT RÉGIONALISTE ?

Dès 1990-91, les régions ne sont pas restées inertes face aux avancées autonomistes des républiques. Plutôt vive, leur réaction a surtout été marquée, toutefois, par une oscillation permanente entre deux grandes tendances. L'une, que l'on pourrait qualifier de régionaliste, provient du refus de tout partage de la Russie selon des critères principalement ethniques et de la recherche d'une solidarité régionale. L'autre, proche du séparatisme, s'explique par la volonté des régions de ne pas se laisser distancer par les républiques mais de les rattraper dans leur course vers une plus grande autonomie. Cependant, ces deux tendances masquent, pour l'essentiel, une attitude profondément "localiste", héritée en grande partie du système soviétique.

### A) Des tâtonnements régionalistes

Confrontées, avant même la dislocation de l'URSS, aux menaces pour l'intégration territoriale de la Russie que faisaient peser les menées indépendantistes de ses républiques les plus "turbulentes" (Tatarstan et Tchétchéno-Ingouchéti), les régions se sont alliées aux républiques les plus modérées afin de s'opposer à l'éclatement de la RSFSR<sup>23</sup>. Même celles qui réclamaient que les régions aient plus de pouvoirs et menaçaient de former des républiques, ont affirmé leur hostilité à toute forme de séparatisme<sup>24</sup>. Certaines ont été jusqu'à préconiser un redécoupage de la Russie en provinces (*gubernii*) "plurinacionales"<sup>25</sup>.

22. Voir notamment, sur cette affaire, Ostaptchouk (A.), «La Tchoukotka est-elle devenue libre ?», *Nezavissimaia gazeta*, 13 mai 1993, p.1 ; Liachenko (L.), «Qui peut vivre bien dans la Tchoukotka ?», *Federatsia*, 13 mai 1993, p.1.

23. Voir, notamment, Demtchenko (I.), «La lutte pour l'auto-détermination nationale peut menacer l'unité de la Russie», *Izvestia*, 16 décembre 1991, p.2 ; et, d'une façon plus générale, sur la question de l'attitude des régions et républiques face au problème de l'unité de la Russie, Urjewicz (C.), «Les Russes à la recherche d'une identité nationale», *Problèmes politiques et sociaux*, La Documentation française, n°700, 19 mars 1993 (spécialement pp.33-44) et Todres (V.), «Régionalismes», In : Mendras (M.) (sous la direction de), *Un Etat pour la Russie*, Editions Complexe, 1992, pp.79-91.

24. Voir, à titre d'exemple, les prises de position du soviét du territoire de Krasnoïarsk, Tarasov (A.), «Y aura-t-il une république de l'Enisseï?», *Izvestia*, 22 novembre 1991, p.2.

25. Voir, pour un exemple récent, la proposition faite, à propos de l'élaboration d'une nouvelle Constitution, par les chefs de l'administration des régions de Sverdlovsk, Perm, Kourgan, Orenbourg et Tchéliabinsk, *Rossüskaia gazeta*, 19 mai 1993, p.1.

Tout en affirmant cet attachement à l'unité de la Russie, la plupart des régions ont, depuis la fin de l'année 1991, exprimé -parfois avec beaucoup de fermeté- des revendications ouvertement régionalistes. Par exemple, lors du premier "congrès des députés du peuple des territoires de Sibérie" qui s'est tenu à Krasnoïarsk en mars 1992, les délégués ont exigé pour les régions des droits égaux à ceux des républiques et, notamment, l'attribution d'un pouvoir législatif aux soviets régionaux. En outre, ils ont demandé la suppression de l'institution des représentants du Président dans les régions<sup>26</sup>.

Ce congrès a eu lieu juste avant la signature, le 31 mars 1992, du Pacte fédéral. Or, dans celui-ci, comme nous l'avons vu, les régions n'ont obtenu qu'une égalité de principe avec les républiques, sans l'octroi d'un pouvoir législatif ni de prérogatives précises en matière budgétaire. Aussi, plus d'un an après, en juin 1993, lors de la "Conférence constitutionnelle" réunie par Boris Eltsine, les régions ont-elles exposé pour l'essentiel les mêmes revendications qu'auparavant : une véritable égalité entre les divers sujets de la Fédération - avec quelques exceptions expressément mentionnées dans la Constitution-, la reconnaissance des trois pouvoirs : législatif, exécutif et judiciaire, une redéfinition claire des attributions de la Fédération et de ses sujets dans le domaine des impôts et du budget<sup>27</sup>.

La réunion au cours de laquelle ont été formulées ces exigences devait être présidée par V. Novikov, en sa qualité de président du soviet de la région de Krasnoïarsk et surtout de président de l'"Association des dirigeants du pouvoir représentatif des territoires et des régions"<sup>28</sup>. Le "lobbying" régionaliste a, en effet, assez vite été canalisé et encadré dans des structures diverses. Parmi elles, il convient de faire une place à part aux "associations régionales" constituées, à compter de la fin 1990, dans différentes parties de la Russie<sup>29</sup>.

Regroupant principalement des territoires et des régions mais aussi, parfois, des républiques, neuf grandes unions régionales se partageaient, en 1992, presque tout le pays<sup>30</sup>. Destinées d'abord à favoriser une coopération économique interrégionale, elles ont fait preuve d'un dynamisme très variable<sup>31</sup>.

26. Voir Tarasov (A.), «La Sibérie exige une décolonisation», *Izvestia*, 30 mars 1992, p.2.

27. Voir la motion adoptée le 25 juin 1993 par les représentants de 42 territoires et régions et présentée devant la Conférence constitutionnelle : «Dans le dos du pouvoir représentatif», *Rossiïskaia gazeta*, 29 juin 1993, p.2 ; «Les territoires et les régions posent des conditions», *Rossiïskie vesti*, 30 juin 1993, p.2.

28. Voir Tarasov (A.), «Une bombe sous l'avenir de la Russie», *Izvestia*, 24 juin 1993, p.1.

29. Voir notamment, sur ces «associations régionales», Radvanyi (J.), «Et si la Russie, à son tour, éclatait», *Hérodote*, n°64, 1er trimestre 1992, pp.68-71 et, du même auteur, «La Russie minée par ses régions?», *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol.24, 1993, n°1, pp.57-67.

30. Voir notamment la carte de ces «associations régionales» in : Radvanyi (J.), *loc. cit.*, *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, p.67.

31. La plus dynamique -aussi bien en matière économique que politique- est indéniablement l'"Entente sibérienne" [voir, notamment, Tarasov (A.), «Les territoires de Sibérie élaborent des principes communs en matière d'action économique extérieure», *Izvestia*, 26 janvier 1993, p.2 ; Petrovskii (V.), «On ne choisit pas un statut, on le trouve», *Rossiïskaia gazeta*,

Leur rôle politique s'est, cependant, nettement accru et a même reçu une consécration officielle en mai 1993, lors d'une réunion élargie du "Conseil des chefs de république" (organe consultatif créé par Boris Eltsine en octobre 1992) où ont été invités, en plus des dirigeants des républiques, les responsables des "associations interrégionales"<sup>32</sup>.

Parfois, à l'instar de l'"Entente sibérienne", ces vastes regroupements se sont fait l'écho de revendications dépassant le cadre du régionalisme.

### B) Des tentations séparatistes

Ainsi que nous l'avons mentionné, les régions ont très tôt réclamé des droits égaux à ceux des républiques. Cette volonté d'égalité devait les conduire à tenir le raisonnement suivant: nous ne voulons pas que les républiques deviennent des Etats souverains mais si elles le devenaient, alors nous devrions, à notre tour, être des Etats souverains<sup>33</sup>.

Or, dans le Pacte fédéral, les républiques sont bel et bien qualifiées d'"Etats souverains". Face à cela, les régions ont hésité entre deux attitudes. La première a consisté à refuser cette qualité aux républiques et à les appeler "formations étatiques-nationales", les régions se considérant alors comme des "formations étatiques-territoriales"<sup>34</sup>. Dans ce cas de figure, les régions renonçaient à certains attributs d'un Etat - institutionnels (disposer d'un Soviet suprême, d'un Président), nationaux (avoir sa propre monnaie) ou internationaux (établir des frontières, des douanes), etc.<sup>35</sup> Plusieurs entités régionales ont ainsi proclamé leur accession à ce nouveau statut pour "avoir autant de droits qu'une république sans pour autant se transformer en république". Certaines l'ont fait après consultation, lors du référendum du 25 avril 1993, de leur population sur le sujet<sup>36</sup>.

---

(suite note 31) 1er juillet 1993, p.2]. Parmi celles qui «se cherchent» le plus, on citera l'association des régions du Centre-Terres noires (voir notamment, Gazier (A.), «Les pouvoirs locaux dans les régions russes du Centre-Terres noires. Transition ou opposition?», *Les Cahiers du CERI*, n°5, 1993, pp.31-32; Mirolevitch (V.), «Vivre en bons voisins», *Izvestia*, 14 janvier 1993, p.4).

32. Voir Kononenko (V.), «Le président de la Russie et les chefs des républiques cherchent un accord sur un nouveau fondement constitutionnel», *Izvestia*, 27 mai 1993, p.1.

33. Voir notamment la prise de position des dirigeants des soviets des territoires et des régions lors de la Conférence constitutionnelle qui s'est réunie en juin-juillet 1993, Tarasov (A.), loc. cit., *Izvestia*, 24 juin 1993, p.2.

34. Voir notamment Petrovskii (V.), loc. cit., *Rossüiskaia gazeta*, 1er juillet 1993, p.2.

35. Voir notamment Filippov (V.), «La région de Vologda veut devenir la république de Vologda», *Izvestia*, 2 juin 1993, p.4.

36. On citera, à titre d'exemple, le cas de la région de Vologda (Voir les articles de V. Filippov In : *Izvestia*, 14 avril 1993, p.2, 18 mai 1993, pp.1 et 2).

D'autres, utilisant également, parfois, le référendum pour recevoir un appui populaire, ont été jusqu'à s'auto-proclamer "républiques"<sup>37</sup>. Longtemps utilisé comme une menace pour faire céder les autorités centrales, un tel changement n'a pas été la seule mesure ouvertement contraire à la Constitution adoptée par des soviets régionaux. Ainsi, certains "statuts" ont prévu la possibilité, pour le soviet, de s'opposer à l'application d'une loi fédérale sur le territoire d'une région<sup>38</sup>. Cette tendance à s'aligner sur l'attitude des républiques les plus indépendantistes de la Russie a été assez fréquente, les dirigeants régionaux espérant, par ce biais, être en meilleure situation dans les négociations avec le centre.

En effet, loin de révéler une bataille entre des conceptions différentes de l'avenir de la Russie, les querelles opposant les régions aux autorités de la Fédération de Russie se rattachent plutôt au traditionnel rapport de forces entre le centre et la périphérie, où chaque entité régionale s'efforce de tirer la couverture à soi pour s'accaparer le maximum de ressources.

### C) Des comportements localistes

Il apparaît, à la lecture de la presse russe, que le "localisme" reste très fort dans les régions et a même tendance à se développer. On peut citer l'exemple - à peine caricatural - de ce gouverneur de la région de Smolensk qui cherche à étendre son pouvoir sur "*tout ce qui vole, court et rampe sur son territoire*"<sup>39</sup>.

Un tel phénomène a de nombreuses origines : il tient d'abord à la désorganisation générale de l'économie qui incite chaque entité (entreprise, service, administration) à se replier sur elle-même, à développer des activités diverses pour subvenir aux besoins élémentaires de ses membres et à s'emparer de toutes les ressources se situant sur ce qu'elle décide être son territoire afin de réaliser des trocs ou d'obtenir des devises.

Mais on oublie fréquemment d'autres causes, tout aussi importantes. Il en est ainsi de l'absence quasi totale de décentralisation qui caractérise encore l'organisation et le fonctionnement de l'administration russe.

37. Voir notamment, sur le premier cas de ce type, la «république de l'Oural» formée sur le territoire de la région de Sverdlovsk par le soviet régional (après de nombreuses menaces allant dans le même sens émanant d'autres régions), Pachkov (A.), «L'escalade de la dispute entre les sujets de la Fédération. La république de l'Oural est proclamée», *Izvestia*, 3 juillet 1993, pp.1 et 2.

38. Voir, à titre d'exemple, le cas du soviet de la région de Vologda, Filippov (V.), «La première réaction des dirigeants de la région de Vologda à l'appel du Président», *Izvestia*, 8 juillet 1993, p.2.

39. Voir Ognev (O.), «Comment le gouverneur dirige les sangliers», *Izvestia*, 25 février 1993, p.8.

En particulier, les fameuses "administrations sectorielles", si puissantes sous le régime soviétique<sup>40</sup>, sont, malgré les nombreuses mesures prises pour en diminuer le nombre, souvent restées en place et continuent à diriger, depuis Moscou, la plupart des entreprises. Cette centralisation de la direction de l'économie rend l'action des responsables régionaux très délicate et les amène fréquemment à demander au centre de faire pression sur les dirigeants économiques de la région pour qu'ils contribuent à l'approvisionnement des entreprises et de la population locale<sup>41</sup>.

Exemple encore plus frappant : en contradiction avec les textes instaurant - de façon certes imprécise et incomplète - une autonomie budgétaire<sup>42</sup>, les budgets locaux demeurent très largement formés selon la "méthode de la matriochka", le budget adopté par tel soviet comprenant ceux des soviets inférieurs situés sur son territoire ou, tout au moins, fixant l'essentiel de leurs recettes. Cette situation a engendré une véritable "guerre des budgets" entre les différentes entités territoriales de la Russie qui s'est ainsi ajoutée à la persistante "guerre des lois"<sup>43</sup>.

Enfin, l'absence de décentralisation explique largement la bataille qui oppose les régions tout à la fois au centre et aux subdivisions inférieures pour la répartition de la propriété d'Etat.

Il semble ainsi difficile, pour l'instant au moins, de parler de l'émergence d'un véritable mouvement régionaliste en Russie. Les régions, prises entre une autonomie toute théorique et des pratiques centralisatrices bien établies, semblent chercher surtout à retrouver une égalité perdue avec les républiques. Elles paraissent peu se soucier, en définitive, d'introduire en Russie un fédéralisme et une décentralisation dont elles ignorent - parfois délibérément - les mécanismes essentiels.

---

40. Voir, à ce sujet, Gazier (A.), *Le Parti et l'administration économique en URSS : caractéristiques générales et évolution dans le secteur agricole (de 1965 à 1989)*. Un « système de double administration en question », Thèse, Paris I, avril 1991, pp.162 et s.

41. Voir notamment l'interview du chef de l'administration du territoire de Khabarovsk, Victor Ichaev, « Le territoire et le centre », *Izvestia*, 30 juin 1993, p.4.

42. Voir Gazier (A.), « La Russie à la recherche d'un système local conciliant démocratie et efficacité », *loc. cit.*, pp.7-8.

43. Voir notamment, Pachkov (A.), « La guerre des budgets entre les territoires de la Russie a commencé. On compte les premières victimes », *Izvestia*, 1er juillet 1993, p. 1.