

**Les pouvoirs locaux  
dans les régions russes  
du Centre-Terres noires**

**Transition ou opposition ?**

Anne Gazier

Les Cahiers du CERI  
n° 5 - 1993

## **Les Cahiers du CERI**

Les *Cahiers du CERI* ont commencé à paraître au dernier trimestre 1991. Il s'agit d'une collection de "travaux en cours" (working papers) destinée à accueillir et à diffuser dans la communauté scientifique des textes qui proposent des hypothèses, des pistes novatrices sur le plan méthodologique, ou amorcent le défrichage de domaines peu explorés.

Bien entendu les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs.

### **Déjà parus dans la collection**

Zaki LAÏDI.- "De l'hégémonie à la prédation ? Hypothèses sur la transformation de la puissance américaine". *Cahiers du CERI* n° 1, 1991, 36 pages.

Denis-Constant MARTIN.- "La découverte des cultures politiques. Esquisse d'une approche comparatiste à partir des expériences africaines". *Cahiers du CERI* n° 2, 1992, 36 pages.

André GRJEBINE.- "Maastricht : s'est-on trompé d'Europe ?" *Cahiers du CERI* n° 3, 1992, 52 pages.

Radovan VUKADINOVIC.- "La fin de la Yougoslavie et l'instabilité balkanique", *Cahiers du CERI* n° 4, 44 pages.

Chaque numéro peut être obtenu sur simple demande adressée au CERI.

**Anne Gazier** est maître de conférences de droit public à l'université de Picardie Jules Verne. Auteur notamment de *Le Parti et l'administration en URSS : caractéristiques générales et évolution dans le secteur agricole (de 1965 à 1989)*. *Un "système de double administration" en question*, Thèse, Université Paris I, avril 1991.

Cette étude a été réalisée pour le Centre d'études et de recherches internationales. Elle est essentiellement fondée sur le dépouillement de journaux et revues de la presse centrale russe.

Dans l'ensemble du texte, les règles de translittération communément admises ont été utilisées, si l'on excepte quelques noms de personnes, d'institutions et de lieux connus, pour lesquels la transcription française a été conservée.

## Les pouvoirs locaux dans les régions russes du Centre-Terres noires

### Transition ou opposition ?



Un an après le putsch manqué d'août 1991, quel type de pouvoir s'est instauré en Russie ? Pour tenter de répondre à cette question, des journalistes des *Izvestija* ont choisi une région, le "territoire" (*kraj*) de Khabarovsk, et ont mené une enquête approfondie sur les caractéristiques (structures, cadres, décisions, moeurs) du pouvoir local<sup>1</sup>. Ils ont conclu que, contrairement aux espoirs et illusions nés de la "révolution" ayant suivi l'échec du putsch, le pouvoir n'était ni "nouveau", ni exercé par les "démocrates"<sup>2</sup>. Ce constat - sévère et amer - est-il applicable à d'autres régions de la Fédération de Russie ?

Plus généralement, alors que la plus grande confusion caractérise l'exercice du pouvoir au niveau central (avec les batailles que se livrent Soviet suprême, Président et gouvernement et les

<sup>1</sup>Voir Druzenko (A.), Reznik (B.), "Kakaja u nas vlast'" (Quel [type de] pouvoir existe-t-il chez nous ?), série de quatre articles, *Izvestija*, 14 juillet 1992, p. 3 ; 16 juillet 1992, p. 2 ; 17 juillet 1992, p. 2 ; 20 juillet 1992, p. 4.

<sup>2</sup> Nous entendons par "démocrates", dans l'ensemble de cette étude, les personnes qui se présentent ou sont considérées, notamment par la presse russe, comme telles : soit parce qu'elles appartiennent à un mouvement ou parti politique affirmant son attachement à la démocratie, soit parce qu'elles ont pris des positions, en particulier durant le putsch d'août 1991, censées exprimer des convictions démocratiques. Les guillemets qui entourent ce mot tout au long du texte indiquent combien il nous paraît difficile de voir dans cet ensemble de personnes une catégorie homogène de véritables partisans d'un système politique de type démocratique.

divisions qui affectent le mouvement "démocrate"), l'échelon local offre-t-il plus de clarté pour tenter de dégager les grandes lignes de l'évolution du système politico-administratif post-soviétique en Russie ?

L'objet de la présente étude est d'apporter des éléments de réponse à la première question et d'émettre quelques hypothèses à propos de la seconde, en prenant comme champ d'observation les modes d'organisation et d'action des pouvoirs locaux depuis août 1991 dans cinq régions voisines appartenant à une même zone économique: le Centre-Terres noires. Il ne s'agit bien sûr pas de prétendre, à partir de cette monographie, tirer des enseignements généraux sur le "post-soviétisme", mais de mettre en lumière certaines évolutions qu'une étude plus globale ne pourrait déceler.

Le choix des régions étudiées (les *oblasti* de Belgorod, Kursk, Lipetsk, Tambov et Voronej) tient à deux grandes raisons, qui sont d'ailleurs étroitement liées. Tout d'abord, elles sont réputées être, dans leur ensemble, **très conservatrices**. Situées au sud-ouest de Moscou (à une distance de 500 à 700 kilomètres environ), dans la partie européenne de la Russie, elles forment une "province" qui s'est montrée plutôt hostile aux changements menés à compter de la perestroïka.

Notamment, la carte des "températures politiques" de la Fédération de Russie, élaborée à partir de l'analyse des votes des délégations régionales au 1er Congrès des députés du peuple de la RSFSR, en 1990, les classe parmi les régions à températures "négatives" (à l'exception, toutefois, de la région de Voronej)<sup>3</sup>.

De même, dans la typologie élaborée par le soviétologue américain Joel C. Moses, qui distingue les entités régionales selon leur attitude à l'égard des transformations politiques de 1989-90, trois régions du Centre-Terres noires (Belgorod, Kursk et Tambov) sont citées comme exemples de régions conservatrices ("*Establishment provinces*", s'opposant aux deux autres catégories : les "*Anti-establishment provinces*" et les "*Transitional provinces*")<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Voir Sobjanin (A.), Jur'ev (D.), "Politiceskaja temperatura Rossii" (La température politique de la Russie), *Argumenty i fakty*, n°37, 15-21 septembre 1990, p.4.

<sup>4</sup> Voir Moses (Joel C.), "Soviet Provincial Politics in an Era of Transition and Revolution", 1989-90, *Soviet Studies*, vol. 44, n° 3, 1992, pp. 479-500.

Il nous a semblé intéressant d'étudier l'évolution des pouvoirs locaux dans des régions où la résistance à la politique menée par le centre réformateur n'est liée ni à des questions ethniques (la population du Centre-Terres noires étant presque totalement russe<sup>5</sup>), ni à l'existence de mouvements sociaux (les régions concernées sont réputées pour leur "calme" à cet égard<sup>6</sup>), mais à d'autres facteurs, politiques ou économiques.

Ensuite, ces régions forment une très importante **zone agricole**. Situées entre trois grands ensembles urbains et industriels (le Centre, le Donbass et la Volga moyenne), sur des sols riches (le fameux tchernoziom), elles produisent environ le dixième du volume brut de la production agricole de la Russie. Parmi les cultures, la betterave à sucre occupe une place essentielle, à côté des céréales et du tournesol (la moitié de la production russe de sucre en poudre et à peu près le cinquième de celle d'huile végétale viennent de cette zone)<sup>7</sup>.

Le Centre-Terres noires a particulièrement souffert des pratiques agricoles soviétiques. Comme l'explique Jean Radvanyi : "On retrouve ici à la fois les facteurs communs au secteur agricole dans son ensemble (mauvaise utilisation des investissements, dépossession bureaucratique des décisions de gestion...) et aux Terres noires tels qu'on a pu les observer en Ukraine : gigantisme des exploitations, inadaptation des pratiques culturelles sur des tchernoziom riches mais fragiles, excès de la chimisation..."<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Voir notamment *Bol'saja Sovetskaja Enciklopedija* (La grande encyclopédie soviétique), tome 28, 3ème éd., Moscou : Izd. "Sovetskaja Enciklopedija", 1978, p. 512.

<sup>6</sup> A titre d'exemple, la ville de Tambov a été considérée comme remarquablement "calme" à la suite de la libération des prix de janvier 1992. Voir Emcenko (F.), "Postoronni v'vod zaprescen" (Entrée interdite), *Trud*, 4 février 1992.

<sup>7</sup> Ces chiffres sont issus d'un article publié dans l'hebdomadaire *Ekonomika i zizn'*: Kozlov (N.), Kalinin (V.), "Kriticeskaja massa soglasija" (La masse critique de l'accord), n° 43, octobre 1991, p. 19. Pour des données plus complètes et plus précises, voir notamment *Bol'saja Sovetskaja Enciklopedija*, op. cit., p. 512 et Radvanyi (J.), *L'URSS : Régions et Nations*, Paris : Masson, 1990, p. 126.

<sup>8</sup> Voir Radvanyi (J.), op. cit., p. 126.

L'élevage a tout spécialement été victime des grandes "campagnes" lancées par les autorités soviétiques. Ainsi, à la fin des années soixante-dix, la région de Tambov est devenue célèbre pour les excès de zèle dont a fait preuve le premier secrétaire du comité régional du PCUS dans l'application de la politique de "spécialisation et concentration" menée à l'époque (entraînant notamment la liquidation de nombreuses fermes et la construction à leur place d'immenses complexes d'élevage ne pouvant fonctionner correctement à cause du manque de fourrage et de cheptel...) <sup>9</sup>.

Le système soviétique a donc laissé des traces très importantes dans ces régions à dominante agricole. Dans un tel contexte, les pouvoirs locaux ne sont-ils pas enclins à tenter de perpétuer ce système (volontairement ou à leur insu) plutôt qu'à s'efforcer de s'en éloigner ? Nous chercherons, dans cette étude, à vérifier la validité d'une telle hypothèse.

Si ces deux grands aspects (le conservatisme et le caractère agricole) ont été déterminants pour le choix de cette zone, ils ne sauraient éclipser les autres caractéristiques du Centre-Terres noires.

Avec l'exploitation du principal gisement de fer du pays (l'anomalie magnétique de Kursk), une industrie sidérurgique très développée, notamment dans les grands combinats de Novolipetsk et de Staryj Oskol, complétée par une importante industrie chimique (engrais azotés à Lipetsk ; plastiques et fibres synthétiques à Voronej et Kursk), des entreprises de construction mécanique lourde, machines-outils, presses, tracteurs (à Lipetsk), sans oublier la construction aéronautique (à Voronej), diverses industries militaires et des centrales nucléaires..., les secteurs

<sup>9</sup> Fait rare, surtout à cette période, le premier secrétaire a été libéré de ses fonctions pour ces "excès" et, plus généralement, pour sa manière particulièrement autoritaire de diriger l'agriculture. Voir, pour plus de détails, Gazier (A.), *Le Parti et l'administration en URSS : caractéristiques générales et évolution dans le secteur agricole (de 1965 à 1989)*. Un "système de double administration" en question, Thèse, Université Paris I, avril 1991, p. 347. industriel et énergétique sont loin

d'être négligeables dans cette zone <sup>10</sup>.

De très graves problèmes de pollution en résultent, notamment à Lipetsk à cause du combinat métallurgique <sup>11</sup>, mais aussi d'importants défis pour les pouvoirs locaux, qui doivent assurer l'application des politiques de reconversion des industries militaires et de privatisation <sup>12</sup>.

Enfin, il faut signaler que les régions de Belgorod, Kursk et Voronej ont une frontière commune avec l'Ukraine et doivent donc, depuis la disparition de l'Union, mettre en place des contrôles douaniers, ce qui n'est guère aisé et multiplie les occasions de corruption de l'administration locale <sup>13</sup>.

Ce cadre général étant tracé, nous examinerons d'abord qui sont, à compter d'août 1991, les détenteurs du pouvoir local dans ces régions et, plus particulièrement, quelle place occupent les "démocrates" au sein des institutions locales. Ensuite, nous rechercherons comment - selon quelles méthodes et avec quels moyens d'action - le pouvoir local est exercé. A cette fin, sera notamment abordée la mise en oeuvre, par les autorités locales, des principales réformes économiques (libéralisation des prix, réforme agraire...) lancées depuis l'échec du putsch.

<sup>10</sup> Pour des chiffres et d'autres données sur la production industrielle des régions du Centre-Terres noires, voir notamment Kozlov (N.), Kalinin (V.), *loc. cit.* ; *Bol'saja Sovetskaja Enciklopedija, op. cit.*, p. 512 ; Radvanyi (J.), *op. cit.*, pp. 127-128.

<sup>11</sup> La ville de Lipetsk (465 000 hab.) figure parmi les dix villes les plus polluées de la Fédération de Russie. Voir "V Lipetske sloznaja situacija" (A Lipetsk, la situation est complexe), *Rossijskaja gazeta*, 8 mai 1992, p. 4.

<sup>12</sup> Ces politiques touchent même le combinat métallurgique de Novolipetsk, qui devrait être désétabli puis privatisé à l'aide de consultants étrangers. Voir à ce sujet Gicquiau (H.), "Prélude à la privatisation d'un géant russe de l'acier : Novo-Lipetsk", *Le courrier des pays de l'Est*, n° 367, mars 1992, pp. 38-41

<sup>13</sup> Voir notamment, pour la région de Belgorod, Efimovic (N.), "V vagoncike pahlo samogonom..." (Le wagon sentait le samogon...), *Komsomol'skaja pravda*, 18 mars 1992, p. 2 et, pour la région de Kursk, Cernodurov (V.), "Černyj eselon" (Le convoi noir), *Rossijskaja gazeta*, 10 juillet 1992, p. 3.

## Première partie

### La conquête du pouvoir local par les "démocrates" : ambiguïtés et limites

Dans les cinq régions étudiées, les élections aux soviets locaux du printemps 1990 - censées être "démocratiques" - se sont, en réalité, déroulées sous le contrôle étroit des organes locaux du PCUS. Les responsables de ceux-ci, en effet, échaudés par les résultats des élections au Congrès des députés du peuple de l'URSS de l'année précédente<sup>14</sup>, se sont efforcés d'assurer à la nomenklatura locale la meilleure représentation possible.

L'exemple des élections au soviet de la région de Voronej est très parlant. Sur un total de 248 députés, pas moins de 110 ont été des candidats uniques, élus donc sans concurrence. Le soviet a accueilli en son sein 185 dirigeants locaux (dont presque tous les premiers et seconds secrétaires des organisations du Parti de la région) et seulement 31 "sans-parti"<sup>15</sup>. Ces chiffres montrent toute l'importance accordée par le comité régional du PCUS à ces élections et sa ferme volonté de choisir les députés parmi "les siens", au détriment de la représentation de la population. Par suite de cette mainmise des instances du Parti sur les élections locales, les "démocrates" se sont trouvés minoritaires dans la plupart des soviets.

<sup>14</sup> Voir, pour l'analyse des résultats des élections de 1989, Lesage (M.), "Réformes politiques : ébranler la toute-puissance du Parti", In : *L'URSS de Lénine à Gorbatchev*, Collection GRIP-informations, Bruxelles, 1989, pp. 133-135.

<sup>15</sup> Voir Novichina (V.), "Bol'seviki namereny vernut'sja" (Les bolcheviks ont l'intention de revenir), *Narodnyj deputat*, n° 6, 1992, p. 33.

Dans la majorité des cas, les soviets ont élu comme présidents les premiers secrétaires des comités du Parti de même niveau. Un tel cumul, recommandé fortement par Gorbatchev lors du lancement de la réforme du système politique (XIX<sup>ème</sup> Conférence du Parti, juillet 1988), puis très timidement un an après<sup>16</sup>, était conforme à la ligne du Parti mais il n'était pas obligatoire. Or tous les soviets régionaux du Centre-Terres noires - à l'exception toutefois de celui de la région de Voronej - ont élu à leur tête le premier secrétaire du comité régional du Parti<sup>17</sup>. Les cumulés ont également été très fréquents aux niveaux inférieurs.

Lorsque le Congrès des députés du peuple de la RSFSR a décidé, en juin 1990, d'interdire ce type de cumul<sup>18</sup>, la plupart des secrétaires de comité du Parti concernés ont choisi d'abandonner leur poste au sein du PCUS et de garder la présidence du soviet<sup>19</sup>. Certains, cependant, ont continué, en dépit de cette incompatibilité et de l'adoption postérieure, en juillet 1991, du décret sur la "départisation"<sup>20</sup>,

<sup>16</sup> Voir le discours d'ouverture prononcé le 18 juillet 1989 par Gorbatchev lors d'une conférence réunissant les responsables des organisations républicaines et régionales du PCUS à la suite des déconvenues électorales de 1989, *Pravda*, 19 juillet 1989, p. 1 et, plus généralement, sur l'origine et l'évolution de cette idée du cumul des postes de responsabilité au sein du Parti et des soviets, Gazier (A.), Thèse, *op. cit.*, pp. 39-41.

<sup>17</sup> Voir Mann (Dawn), "Leadership of Regional Communist Party Committees and Soviets", *Radio Liberty, Report on the USSR*, vol. 2, n° 51, 21 décembre 1990, pp. 18-22.

<sup>18</sup> Voir Postanovlenie S'ezda narodnyh deputatov RSFSR "O mehanizme narodnovlastija v RSFSR" (Arrêté du Congrès des députés du peuple de la RSFSR sur le mécanisme du pouvoir populaire en RSFSR, du 20 juin 1990), *Vedomosti S'ezda narodnyh deputatov RSFSR i Verhovnogo Soveta RSFSR* (en abréviation : *Ved. RSFSR*), 1990, n° 4, art. 52.

<sup>19</sup> Voir l'exemple des présidents des soviets d'arrondissement de la région de Voronej, Novichina (V.), *loc. cit.*, p. 33 et, pour la région de Koursk, l'interview de V. Drozdov, Président d'un soviet d'arrondissement ayant choisi de quitter son poste de premier secrétaire du comité du Parti de cet arrondissement, *Narodnyj deputat*, n° 4, 1991, p. 35.

<sup>20</sup> Voir Ukaz Prezidenta RSFSR "O prekraschenii dejatel'nosti organizacionnyh struktur politiceskikh partij i massovyh obscestvennyh dvizenij v gosudartsennyh organah, ucrezdenijah i organizacijah RSFSR" (Décret du Président de la RSFSR sur la cessation de l'activité des structures des partis politiques et des mouvements sociaux de masse dans les organes de l'Etat, les établissements et les organisations de la RSFSR, en date du 20 juillet 1991), *Ved. RSFSR*, 1991, n° 31, art. 1035.

d'exercer conjointement leurs fonctions à la tête d'une organisation du Parti et du soviet local de niveau correspondant. On citera l'exemple d'A. Safonov, qui est resté premier secrétaire du comité du Parti de la ville de Tambov et président du soviet de la ville jusqu'au putsch<sup>21</sup>.

Une telle emprise du PCUS sur la composition des soviets et sur leur direction n'a pas empêché le mouvement Russie démocratique et les partis qu'il regroupait (comme le PDR, Parti démocrate de Russie), de faire, à l'occasion de ces élections de 1990, leur entrée sur la scène politique locale. Toutefois - si l'on excepte à nouveau le soviet régional de Voronej, dont le président, V. Kalasnikov, a, durant la campagne présidentielle de juin 1991, ouvertement soutenu Elstine<sup>22</sup> -, les soviets sont restés dominés par les conservateurs<sup>23</sup>. Le soviet de la région de Tambov a même pris position en mars 1991 contre la tenue du référendum sur l'élection du Président de la RSFSR au suffrage universel<sup>24</sup>.

Le comportement des élites locales lors des événements d'août 1991 reflète ce rapport des forces. Certes, on doit encore mettre à part l'attitude des dirigeants des soviets de la région et de la ville de Voronej, qui ont refusé officiellement l'introduction de l'état d'urgence sur leur territoire et ont affirmé leur loyauté à l'égard de la Constitution,

1991), Ved. RSFSR, 1991, n° 31, art. 1035.

<sup>21</sup> Voir Pisarev (E.), "Obnovlency' iz KPSS stojat nasmert!" (Les "rénovateurs" issus du PCUS résistent jusqu'au bout), *Rossijskaja gazeta*, 22 janvier 1992, p. 3.

<sup>22</sup> Voir Novichina (V.), *loc. cit.*, p. 34.

<sup>23</sup> Le soviet de la ville de Micurinsk (région de Tambov) ne comptait ainsi, en avril 1992, que 20 partisans du mouvement Russie démocratique sur 85 députés. Voir Tolkacev (A.), "Polzucaja kontrevoljucija - postrasnee putca" (La contre-révolution rampante est bien plus effrayante que le putsch), *Rossijskaja gazeta*, 3 avril 1992, p. 3.

<sup>24</sup> Voir Parijskij (V.), "Obkom pocti ne viden ?" (*L'obkom* [le comité régional du Parti] à peine visible ?), *Ogonek*, n° 6, février 1992, p. 11.

des lois et du Président de la RSFSR<sup>25</sup>. En outre, la position des dirigeants de la région de Kursk a, semble-t-il, été plutôt neutre.

En revanche, le soutien aux putschistes a été particulièrement net dans deux régions, celles de Lipetsk et de Tambov, entraînant, dès le 23 août, soit juste après l'échec du coup d'Etat, la destitution des principaux dirigeants (président du soviet régional de Lipetsk et président de son comité exécutif ; président du soviet régional de Tambov [voir *Annexe, tableau I*]). Quant au soviet de la région de Belgorod, il a été invité par le présidium du Soviet suprême de la RSFSR à procéder à l'examen critique de l'attitude, jugée anticonstitutionnelle, de ses responsables durant le putsch<sup>26</sup>. Ce conservatisme des soviets locaux n'a pas manqué d'être dénoncé et combattu par les "démocrates" parvenus à des postes de responsabilité à la faveur de l'échec du putsch et de la création de nouvelles institutions locales.

Un an après les événements d'août 1991, on se trouve, dans la presse centrale, face à une double affirmation apparemment contradictoire. Dans ces régions, le pouvoir serait resté entre les mains des ex-communistes, des "partocrates". Mais, dans le même temps, ces derniers tenteraient de reprendre le pouvoir aux "démocrates". Que se cache-t-il derrière une telle contradiction ?

<sup>25</sup> Voir Hrenov (Ju.), "Posle putca. Nakanune bunta ?" (Après le putsch. A la veille de la révolte ?), *Narodnyj deputat*, n° 1, 1992, p. 41.

<sup>26</sup> Voir Postanovlenie Prezidiuma Verhovnogo Soveta RSFSR "Ob itogah rassmotrenija na sessijah Sovetov narodnyh deputatov respublik v sostave RSFSR, krajev, oblastej, avtonomnoj oblasti, avtonomnyh okrugov, rajonov, gorodov i poselkov voprosov raboty Sovetov, ih organov i dolznostnyh lic v period gosudarstvennogo perevorota" (Arrêté du Présidium du Soviet Suprême de la RSFSR sur les résultats de l'examen lors des sessions des soviets des députés du peuple des républiques de RSFSR, des territoires, régions, de la région autonome, des districts autonomes, des arrondissements, villes et bourgs, de l'activité des soviets, de leurs organes et de leurs agents durant le coup d'Etat", du 23 septembre 1991), Ved. RSFSR, 1991, n° 40, art. 1284.

## Le choix des responsables locaux après août 1991 : autoritarisme et confusion

Un bref rappel des grands traits de l'évolution des institutions locales russes à compter des élections aux soviets locaux du printemps 1990 paraît nécessaire pour replacer dans leur contexte les désignations de cadres locaux effectuées à la suite de l'échec du putsch.

La Fédération de Russie n'a, à la différence d'autres républiques de l'ex-URSS, posé les bases de la réforme de son système local que tardivement, plus d'un an après le déroulement des élections de 1990 et l'adoption de la loi de l'URSS sur "les principes généraux de l'auto-administration locale et de l'économie locale en URSS". En outre, la loi du 6 juillet 1991 sur "l'auto-administration locale en RSFSR" ne s'appliquait qu'aux niveaux des villages, bourgs, arrondissements et villes et non à celui des régions. Il faudra attendre le 5 mars 1992 pour qu'une nouvelle loi vienne combler cette lacune<sup>27</sup>.

Au moment du putsch, les institutions locales fonctionnaient donc toujours selon le modèle soviétique, avec des soviets et des comités exécutifs élus par eux. Certes, des aménagements importants avaient été introduits, conformément aux modifications constitutionnelles de 1988-89 (introduction du poste de président du soviet, interdiction du cumul des fonctions législative et exécutive). Cependant, destinés à empêcher la soumission des assemblées élues aux organes exécutifs, ils avaient plutôt favorisé le développement d'une rivalité entre ces deux types d'instances et, par là-même, contribué à paralyser l'action des soviets locaux.

En réaction contre un tel phénomène et afin de construire des exécutifs forts, la loi du 6 juillet 1991 a instauré une nouvelle structure exécutive, séparée assez strictement du soviet : l'administration locale. Celle-ci devait, à tous les niveaux entrant dans le champ de la loi (du village à la ville), être dirigée par un "chef", élu, tout comme le soviet, au suffrage universel direct pour une durée de cinq ans.

<sup>27</sup> Voir sur cette réforme des institutions locales, 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.

Ainsi, à la veille du putsch, le principe de l'élection des chefs de l'administration locale venait d'être adopté. Mais d'une part, il ne concernait pas les exécutifs régionaux et, d'autre part, il réclamait, pour sa mise en oeuvre, l'adoption, par le Soviet suprême, de modalités d'application.

Profitant de cette situation, Boris Eltsine a obtenu du Parlement russe, aussitôt après l'échec du coup d'Etat, le 21 août 1991, l'autorisation de procéder à la nomination de chefs de l'administration dans les régions et les territoires<sup>28</sup>. Cette autorisation a été étendue par le Congrès des députés du peuple, le 1er novembre suivant, aux chefs de l'administration des villes qui constituent des centres régionaux. Surtout, le déroulement de toute élection locale a été suspendu, sauf exception, jusqu'au 1er décembre 1992 et le procédé de la nomination (par le Président ou par le chef de l'administration de l'échelon supérieur) a remplacé celui de l'élection pour l'ensemble des chefs de l'administration locale<sup>29</sup>.

En outre, pour mieux asseoir son autorité dans l'ensemble du pays et permettre la mise en oeuvre des réformes économiques, Boris Eltsine a, toujours à la suite du putsch manqué, entrepris de désigner des "représentants du Président de la RSFSR" dans les territoires et les régions.

Ainsi, au niveau régional, après août 1991, deux nouveaux responsables (le chef de l'administration de la région et le représentant du pouvoir central) ont été nommés par le Président de la Russie. Puis les chefs de l'administration régionale ont dû, à leur tour, nommer les chefs de l'administration locale des échelons inférieurs (villes - à l'exclusion, comme nous l'avons vu, des centres régionaux, relevant directement du Président - et arrondissements), lesquels ont ensuite désigné les chefs de l'administration des villages et des bourgs... Cette cascade de nominations a occupé une place considérable dans la vie politique locale au cours du dernier trimestre de l'année 1991 et des premiers mois de l'année suivante. Elle n'a pas manqué de provoquer d'importantes controverses, qui ont porté aussi bien sur les procédés que sur les critères utilisés pour choisir ces nouveaux dirigeants.

<sup>28</sup> *Ibid.*, note 26, p. 10.

<sup>29</sup> *Ibid.*



### **Des procédés peu démocratiques**

Nommés selon la procédure la plus simple (adoption d'un décret présidentiel sans obligation de consulter au préalable tel ou tel organe), les représentants du Président ont été désignés plutôt rapidement dans les régions du Centre-Terres noires : dès le 24 août (Tambov), le 24 septembre (Belgorod, Lipetsk et Voronej) et enfin le 5 octobre (Koursk) [voir *Annexe, tableau II*]. Il n'en a pas été de même pour les chefs de l'administration régionale et locale, dont la procédure de nomination était plus complexe.

### **La nomination délicate des chefs de l'administration**

Le procédé de désignation des chefs de l'administration locale revêtait une importance toute particulière. Non seulement, en effet, la loi du 6 juillet 1991 prévoyait, comme nous l'avons vu, leur élection au suffrage universel direct, mais encore les administrations locales devaient jouer auprès des soviets le rôle d'organes exécutifs. A ce titre, elles prenaient la place des comités exécutifs et étaient appelées, pour la résolution des problèmes locaux, à collaborer étroitement avec les soviets correspondants.

Aussi, pour atténuer le caractère autoritaire de la nomination par les instances supérieures et éviter, autant que possible, de susciter des conflits avec les soviets locaux, la procédure de désignation des chefs de l'administration a-t-elle comporté une phase préalable de consultation et de négociation, au cours de laquelle un accord devait être recherché avec le soviet concerné. Toutefois, l'autorité ayant le pouvoir de nomination pouvait, en cas de désaccord et de rejet par le soviet de la candidature proposée, imposer son choix<sup>30</sup>.

Au niveau des régions, la désignation des chefs de l'administration régionale a ainsi requis plus de temps et d'efforts que celle des représentants du Président. Les nominations sont intervenues relativement tôt à Voronej (16 octobre) et à Lipetsk (23 octobre), plus tard

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 11.

à Belgorod (30 novembre), à Tambov et à Koursk (11 décembre) [voir *Annexe, tableau II*]. Dans cette dernière région, la candidature de V. Suteev, proposée par le soviet régional, a d'abord été rejetée par l'administration de contrôle du Président puis, mais seulement après que le soviet eut renouvelé son soutien à une écrasante majorité, le Président a accepté de suivre cet avis<sup>31</sup>.

Les nominations, toujours par le Président de la Russie, des chefs de l'administration des villes-centres régionaux ont eu lieu postérieurement, du 14 décembre 1991 (ville de Koursk) au 5 février 1992 (villes de Tambov et de Voronej) [voir *Annexe, tableau II*].

Aux échelons inférieurs, la désignation des chefs de l'administration s'est faite, dans la plupart des cas, avec l'accord des soviets et ne semble pas avoir soulevé de problèmes particuliers de procédure. Il existe pourtant une exception importante : dans la région de Lipetsk, le chef de l'administration régionale, G. Kupcov, membre du bloc Russie démocratique - très minoritaire dans le soviet régional et l'ensemble des soviets locaux -, a nommé 8 chefs de l'administration d'arrondissements ruraux (sur un total de 18) contre la volonté des soviets concernés. En outre, dans plusieurs cas, il a violé la procédure de nomination, entraînant l'émission de "protestations" par le Procureur régional<sup>32</sup>.

Ce recours, par un "démocrate", à des procédés peu démocratiques pour placer des fidèles à des postes clés n'est pas resté isolé. La région de Lipetsk a connu une utilisation plutôt large de ce type de pratiques.

### **Lipetsk : une nouvelle valse des cadres ?**

Comme nous l'avons mentionné plus haut, le soviet de la région de Lipetsk et ses dirigeants ont ouvertement soutenu les putschistes. L'échec du coup d'Etat a entraîné la destitution des principaux

<sup>31</sup> Voir Cemodurov (V.), "A mozet, ne nado lovit' krokodola !" (Peut-être ne faut-il pas attraper le crocodile !), *Rossijskaja gazeta*, 4 février 1992, p. 5.

<sup>32</sup> *Ibid.*

responsables locaux et l'arrivée au pouvoir de membres du mouvement Russie démocratique : un ancien colonel de l'aviation, R. Kasymov, comme représentant du Président de la RSFSR dans la région, et deux enseignants de l'Institut polytechnique de Lipetsk (O. Djackin, élu président du soviet, et G. Kupcov, nommé chef de l'administration régionale)<sup>33</sup>.

Cette équipe de "démocrates" s'est ainsi retrouvée à la tête des institutions régionales alors que le bloc Russie démocratique était minoritaire dans le soviet de la région. Ne cherchant, semble-t-il, guère à trouver des compromis avec la majorité conservatrice et les membres de la nomenklatura, elle a entrepris de renouveler les principaux cadres locaux. G. Kupcov ne s'est pas contenté, en effet, de nommer des "démocrates" comme chefs de l'administration des villes et des arrondissements, il a, avec le soutien de R. Kasymov, licencié plusieurs responsables de l'administration et des établissements régionaux (dans les domaines de la culture, de la presse, de la santé et de l'économie...). A leur place ont été désignés des partisans de Russie démocratique, anciens enseignants pour la plupart<sup>34</sup>.

Une telle politique a été fortement critiquée dans la presse centrale. Parfois tenue en échec (le rédacteur en chef du journal régional a retrouvé son poste à la suite d'une grève des journalistes<sup>35</sup>), elle a été considérée comme une véritable "chasse aux sorcières" et comme la manifestation d'un nouveau clientélisme<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Voir, sur cette "valse des cadres" et les conflits qui en ont résulté, *ibid.* et Toporkov (V.), "I slusat ne hotjat. Kak v Lipetskoj oblasti administratorov naznacili" (Ils ne veulent même pas écouter. Comment ont été nommés les administrateurs dans la région de Lipetsk), *Sovetskaja Rossija*, 26 décembre 1991, p. 2 ; Jakovleva (E.), "Trebujutsja kandidatury dlja pamjatnikov v tret'em tysjaceletii" (On réclame des candidatures pour les monuments du troisième millénaire), *Komsomol'skaja pravda*, 31 janvier 1992, p. 2 ; Kondrat'eva (O.), "Do boli znakomoe 'komcvanstvo', ili kuda idut lipetskie demokraty" (Une "arrogance communiste" douloureusement familière : où vont les démocrates de Lipetsk), *Ros-sijskaja gazeta*, 5 mai 1992, p. 1.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Ibid.*

### **Des critères obscurs et discutés**

Qu'est-ce qu'un "démocrate" en Russie ? Est-ce une personne qui a clairement manifesté son soutien à Eltsine au moment du putsch ? Est-ce un partisan du mouvement Russie démocratique ? Est-ce un membre d'un parti se proclamant démocrate, comme le PDR ? Quels sont les adversaires politiques d'un "démocrate" ? Si ce sont les "anciens", les "partocrates", les "ex-communistes" et autres "nomenklaturistes", un "démocrate" peut-il être issu de la nomenklatura ou, simplement, avoir été membre du PCUS ?

Loin de répondre à ces questions et de lever ces ambiguïtés, les nominations de responsables locaux effectuées par Eltsine et par les chefs de l'administration ont fait appel, dans les régions étudiées, à des critères divers et parfois contradictoires.

### **Le choix des chefs de l'administration régionale : des "démocrates" fidèles ou des administrateurs "expérimentés" ?**

Les convictions "démocrates" et la fidélité envers Eltsine semblent avoir guidé les premières désignations de "gouverneurs" dans les régions du Centre-Terres noires : à Voronej, V. Kalasnikov avait, comme nous l'avons mentionné, ouvertement soutenu le Président de la RSFSR avant et pendant le putsch ; G. Kupcov, chef de l'administration de la région de Lipetsk, est un membre de Russie démocratique.

En revanche, les nominations dans les trois autres régions ont amené au pouvoir des partisans beaucoup moins déclarés des changements démocratiques : le dernier nommé, notamment, V. Babenko, chef de l'administration de la région de Tambov, affirmait, fin 1991, qu'il n'appartenait à aucun courant ou groupe politique et qu'il avait des opinions "indépendantes et centristes"<sup>37</sup>.

Quant à l'"expérience", attestée par l'appartenance à la nomenklatura, elle a joué un rôle important dans trois régions sur cinq. Avant sa nomination, V. Kalasnikov (Voronej) occupait des fonctions de responsabilité au sein du soviet régional (à la tête du soviet et comme président de son comité exécutif) et était, jusqu'au putsch, membre

<sup>37</sup> Voir Parijskij (V.), *loc. cit.*, p. 10.

du bureau du comité régional du PCUS<sup>38</sup>. V. Suteev (Koursk) a travaillé pendant trente ans dans l'administration avant d'accéder au poste de gouverneur<sup>39</sup>. Enfin V. Berestovoj, promu chef de l'administration de la région de Belgorod, exerçait auparavant les fonctions de président du soviet régional (qu'il cumulait, tout comme V. Kalasnikov, avec celles de président du comité exécutif) et, surtout, avait occupé le poste de second secrétaire du comité régional du Parti<sup>40</sup>.

Par contre, dans les deux régions les plus "sensibles" (celles qui avaient manifesté clairement leur soutien aux putschistes), les chefs de l'administration régionale n'ont pas été choisis parmi les dirigeants locaux. Ces "gouverneurs" occupaient certes, avant leur promotion, des fonctions élevées dans la hiérarchie mais dans un établissement d'enseignement (G. Kupcov, à Lipetsk) ou un hôpital, comme médecin-chef (V. Babenko, à Tambov)<sup>41</sup>.

Ce survol montre que, dans leur ensemble, ces nominations ont accordé au moins autant d'importance à l'expérience acquise au sein des institutions soviétiques qu'à l'appartenance au camp "démocrate". Les nominations effectuées aux niveaux inférieurs devaient encore accentuer ce trait.

### La désignation des chefs de l'administration locale : la préférence accordée à la nomenklatura

Si l'on excepte la région de Lipetsk, où le dirigeant "démocrate" G. Kupcov a nommé parmi les chefs de l'administration des villes et des arrondissements quelques enseignants, rédacteurs de journaux et colonels de l'armée<sup>42</sup>, et celle de Koursk où V. Suteev s'est efforcé, semble-t-il, de réaliser un savant dosage en nommant comme

<sup>38</sup> Voir Novichina (V.), *loc. cit.*, pp. 33-34.

<sup>39</sup> Voir Cמודurov (V.), *loc. cit.*, p. 5.

<sup>40</sup> Voir Karkavcev (V.), "Ja ot Borisa Nikolaevica..." (Je viens de la part de Boris Nikolaïevitch...), *Komsomol'skaja pravda*, 27 novembre 1991, p. 2 ; "V ozidanii reformy" (Dans l'attente de la réforme), *Sovetskaja Rossija*, 6 décembre 1991, p. 2.

<sup>41</sup> Voir Cמודurov (V.), *loc. cit.*, p. 5 et Parijskij (V.), *loc. cit.*, p. 10.

<sup>42</sup> Voir notamment Toporkov, *loc. cit.*, p. 2.

administrateurs locaux aussi bien des opposants célèbres que d'anciens premiers secrétaires de comité du Parti<sup>43</sup>, les régions étudiées ont accueilli à la tête des exécutifs locaux une majorité écrasante d'anciens dirigeants.

Dans la région de Tambov, sur 26 chefs de l'administration d'arrondissement ou de ville, 24 exerçaient auparavant les fonctions de président de soviet ou de comité exécutif, de dirigeant de l'administration locale du complexe agro-industriel ou de président de kolkhoz<sup>44</sup>.

Parmi les 33 chefs de l'administration locale de la région de Voronej, on ne compte pas moins de 25 anciens membres importants de l'appareil du PCUS (secrétaires, chefs de section des comités locaux). Dans la région de Belgorod, les anciens responsables locaux du Parti devenus chefs de l'administration locale sont au nombre de 21 sur un total de 27 (par comparaison, ces chiffres s'élèvent respectivement à 11 et 27 dans la région de Lipetsk)<sup>45</sup>.

Ainsi, dans les régions du Centre-Terres noires, la nomenklatura locale n'a guère souffert - sauf la région de Lipetsk - des changements de cadres qui ont suivi août 1991.

### Le maintien en place et la résistance de la nomenklatura

A l'exception de la région de Tambov où la résistance au pouvoir central exercé par Eltsine a pris des formes ouvertes (avec l'élection par le soviet régional comme président, dès le 31 août 1991, d'A. Rjabov, destitué quelques jours auparavant pour avoir, à la tête du comité exécutif, soutenu les putschistes<sup>46</sup>), les régions étudiées ont vu

<sup>43</sup> Voir notamment Cמודurov, *loc. cit.*, p. 5.

<sup>44</sup> Voir Parijskij, *loc. cit.*, p. 11.

<sup>45</sup> Voir "Totalitarnye ljudi : kak im zit', kak s nimi byt'" (Les "personnes totalitaires" : comment elles doivent vivre, comment être avec elles), *Narodnyj deputat*, n° 7, 1992, p. 101.

<sup>46</sup> Voir Parijskij (V.), *loc. cit.*, p. 10 et Pisarev (E.), "Ob'ekt 'IKS'" (Le bâtiment "IKS"), *Rossijskaja gazeta*, 18 juillet 1992, p. 4.

les membres de la nomenklatura chercher à s'adapter aux changements politiques et économiques plutôt qu'à s'y opposer de façon manifeste. Leur préoccupation première a été, semble-t-il, de conserver un poste de direction, que ce soit au sein des anciennes ou des nouvelles structures.

### **Les limites du renouvellement des élites locales**

Les changements de cadres après août 1991 ont surtout affecté le niveau régional. Toutefois, même à cet échelon, si le renouvellement a été plutôt important à Lipetsk (comme nous l'avons vu) ainsi que, dans une moindre mesure, à Tambov où des "démocrates" ont été nommés aux principaux postes de l'administration régionale<sup>47</sup>, il a été plus limité ailleurs. A Belgorod, notamment, V. Berestovoj, chef de l'administration régionale et, comme nous l'avons mentionné, ancien second secrétaire du comité régional du PCUS, a nommé parmi les membres de son équipe un grand nombre (plus de 70 %) de ses anciens collègues de l'appareil régional du Parti<sup>48</sup>.

Toutefois, c'est aux niveaux inférieurs que la continuité a été la plus marquée.

### **La stabilité du personnel politique aux échelons inférieurs à la région**

Le maintien des mêmes personnes aux postes de direction s'observe dans toutes les régions du Centre-Terres noires au niveau de la plupart des villes, des arrondissements et des villages<sup>49</sup>.

Le plus souvent, cette stabilité a supposé, de la part des dirigeants locaux, un simple changement de fauteuil. Prenons le cas, très typique, d'un arrondissement rural de la région de Voronej : l'ancien premier secrétaire du comité du Parti de cet arrondissement a été élu président du soviet, l'ancien second secrétaire, spécialisé dans les questions agricoles, est devenu président du comité de la réforme foncière

<sup>47</sup> Voir notamment Pisarev (E.), "Nam esce predstoit razgresti zavalj" (Il nous faut encore débayer la neige des congères), *Rossijskaja gazeta*, 20 mars 1992, p. 2.

<sup>48</sup> Voir Kudaskin (B.), "Lisy v kurjatnikah i rossijskie tonton-makuty (Des renards dans les poulaillers et les Tontons Macoutes de Russie), *Rossijskaja gazeta*, 13 mai 1992, p. 4.

<sup>49</sup> Voir notamment, pour l'exemple de la région de Tambov, Pisarev (E.), *loc. cit.*, p. 2.

et l'ancien président du comité exécutif du soviet de l'arrondissement a été nommé chef de l'administration<sup>50</sup>.

Certains dirigeants locaux, cependant, ont choisi de rester à un poste de direction tout en effectuant une véritable reconversion.

### **L'adaptation aux nouvelles structures économiques**

Dans la région de Tambov, un nombre important d'anciens fonctionnaires du Parti sont parvenus à se "recaser", après l'interdiction du PCUS, dans les nouvelles structures de l'économie : bourses, petites entreprises en location-gérance, etc.<sup>51</sup>.

L'ancien premier secrétaire du comité régional du PCUS (Ju. Blohin) a d'ailleurs donné l'exemple en devenant directeur adjoint de la bourse de marchandises et de matières premières de Tambov<sup>52</sup>.

De même, A. Ponomarev, ancien premier secrétaire du comité du Parti de la région de Belgorod, a jeté son dévolu sur la bourse du sucre de la région<sup>53</sup>.

Par contre, I. Sabanov, responsable de l'organisation régionale du PCUS de Voronej jusqu'au putsch manqué, a effectué une reconversion nettement moins radicale. Il a, en effet, été nommé au poste de vice-recteur de l'Université d'agronomie<sup>54</sup>. Toutefois, député au soviet régional, il devait vite chercher à redevenir un dirigeant local...

### **Les efforts de reconquête du pouvoir régional**

La crise qu'a traversée le mouvement Russie démocratique dans l'ensemble du pays presque aussitôt après la "grande victoire" remportée

<sup>50</sup> Voir Konovalov (V.), Mirolevic (V.), "Kak odin muzik pytaetsja nas nakormit" (Comment un moujik tente de nous nourrir), *Izvestija*, 18 décembre 1991, p. 3.

<sup>51</sup> Voir notamment Parijskij (V.), *loc. cit.*, p. 10 et Pisarev (E.), *loc. cit.*, p. 2.

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Voir Kudaskin (B.), *loc. cit.*, p. 4.

sur les putschistes<sup>55</sup> n'a pas épargné les soviets des régions du Centre-Terres noires. Elle a frappé notamment le soviet de la ville de Voronej où le bloc Russie démocratique a, à cause de ses divisions, perdu de nombreux partisans (fin 1991, il ne comptait plus qu'une trentaine de députés sur un total de 180, contre 52 après le coup d'Etat<sup>56</sup>). Cette tendance n'a fait que se renforcer l'année suivante. Ainsi, en mai 1992, une alliance des députés "pro-communistes" et nationalistes a pu s'opposer à la levée de l'immunité d'un député de l'organisation Pamiat qui avait appelé au renversement par la force du pouvoir en place<sup>57</sup>.

Profitant d'un tel affaiblissement du "camp démocratique", les conservateurs se sont d'abord attaqués aux sanctions prises à leur encontre à la suite des événements d'août 1991, puis ont utilisé toutes les possibilités ouvertes par les changements apportés aux institutions régionales afin de retrouver une influence politique.

#### **La mise en cause des sanctions adoptées à la suite de l'échec du putsch**

Sans aller jusqu'à élire comme président - à l'instar du soviet de la région de Tambov - un responsable régional évincé par Eltsine, les députés du soviet régional de Lipetsk n'ont pas hésité, au cours d'une session tenue en décembre 1991, à adopter des décisions modifiant les sanctions prises à l'encontre de leurs anciens dirigeants.

Ainsi, en contradiction avec l'arrêté du présidium du Soviet suprême et le décret du Président de la RSFSR du 23 août 1991 limogeant respectivement le président du soviet régional et le président du comité exécutif de ce soviet pour "soutien de l'activité anticonstitutionnelle du

<sup>55</sup> Voir notamment, sur cette crise, Wishnevsky (J.), "The Rise and Fall of 'Democratic Russia'", *Radio Free Europe, Radio Liberty Research Report*, vol. 1, n° 22, 29 mai 1992, pp. 3-27 ; Putko (A.), "Democraticheskaja Rossija' perezivaet trudnye vremena" (Russie démocratique traverse des temps difficiles), *Narodnyj deputat*, n° 9, 1992, pp. 90-95.

<sup>56</sup> Voir Hrenov (Ju.), *loc. cit.*, pp. 37-39.

<sup>57</sup> Voir Mirolevic (V.), "Pohod na Moskvu ne otmenjaetsja" (La campagne contre Moscou n'est pas annulée), *Izvestija*, 27 mai 1992, p. 7.

soi-disant Comité d'Etat pour l'état d'urgence en URSS<sup>58</sup>, les députés du soviet de la région de Lipetsk ont prononcé le départ de ces responsables "conformément à leur volonté" (pour l'ancien président du soviet et son adjoint) ou "pour changement de poste" (à l'égard de l'ancien président du comité exécutif)<sup>59</sup>.

Un tel blanchiment de leurs anciens dirigeants n'a pas suffi aux ex-communistes de Lipetsk : ils se sont efforcés de reprendre des positions importantes au sein du soviet régional.

#### **Les "batailles" au sein des soviets régionaux**

Dans la région de Lipetsk, la constitution, conformément à la loi du 5 décembre 1991, d'un "soviet restreint" (structure légère comprenant au plus un cinquième des membres du soviet régional et dotée des mêmes attributions que ce dernier à l'exception des plus importantes)<sup>60</sup> a consacré l'affaiblissement du "bloc" des démocrates. Déjà minoritaires au sein du soviet, ces derniers ne sont, en effet, parvenus à élire aucun de leurs représentants au sein du soviet restreint. O. Djackin, membre de Russie démocratique, président du soviet et, à ce titre, membre du soviet restreint, s'est ainsi retrouvé très isolé dans cette nouvelle institution<sup>61</sup>.

Encouragés par ce premier succès, les députés conservateurs du soviet régional de Lipetsk devaient tenter, fin mars 1992, de renvoyer leur président, O. Djackin, ainsi que le chef de l'administration régionale, G. Kupcov<sup>62</sup>. Ils ont obtenu, en juin, le vote à une majorité très large (134 voix sur 151 députés présents) d'une motion de

<sup>58</sup> Pour les références, voir Annexe, Tableau I.

<sup>59</sup> Voir Mirolevic (V.), "Vozvrascenie sekretarja obkoma ne sostojalos'... No, mozet, on i ne uhodil ?" (Le retour du secrétaire du comité régional du Parti n'a pas eu lieu... Mais peut-être n'est-il pas parti ?), *Izvestija*, 24 février 1992, p. 2.

<sup>60</sup> Voir, sur ces "soviets restreints", Gazier (A.), "La Russie à la recherche d'un système local conciliant démocratie et efficacité", *loc. cit.*, p. 10.

<sup>61</sup> Voir Mirolevic (V.), *loc. cit.*, p. 2.

<sup>62</sup> Voir Mirolevic (V.), "Lipetskaja nomenklatura gotovit podarok s"ezdu" (La nomenklatura de Lipetsk prépare un cadeau pour le Congrès), *Izvestija*, 4 avril 1992, p. 2.

défiance à l'égard de G. Kupcov<sup>63</sup>. Toutefois, conformément à la loi du 5 mars 1992 sur "le soviet de territoire ou de région et l'administration de territoire ou de région", une telle motion n'a pu entraîner à elle seule le renvoi du chef de l'administration (qui nécessiterait soit un vote des citoyens, soit une décision de révocation émanant du Président de la Russie<sup>64</sup>).

A Voronej, les ex-communistes ont remporté une victoire encore plus spectaculaire. En effet, après plusieurs tentatives infructueuses, l'ancien premier secrétaire du comité régional du Parti, I. Sabanov, est parvenu, fin juin 1992, à se faire élire président du soviet régional<sup>65</sup>. Cet événement est d'autant plus important que le soviet régional de Voronej paraissait être le moins conservateur parmi tous les soviets régionaux du Centre-Terres noires : comme nous l'avons vu, il avait été le seul à prendre position contre les putschistes en août 1991.

Ce retour des "anciens" à des postes de responsabilité, ajouté au maintien de la majorité d'entre eux à des fonctions de direction, a été considéré par de nombreux "démocrates" comme la cause principale de l'inefficacité des pouvoirs locaux et de leur incapacité à mettre en oeuvre de façon satisfaisante les réformes économiques<sup>66</sup>. Ils ont notamment fait valoir qu'il était pour le moins paradoxal de confier aux membres de l'ancienne nomenklatura, habitués à travailler dans le cadre du système administratif de commandement de l'économie, la mission de favoriser la mise en place des structures du marché<sup>67</sup>.

<sup>63</sup> Voir Gusev (A.), Baranov (A.), "V Lipetske otozvan glava administracii" (A Lipetsk le chef de l'administration a été rappelé), *Rossijskaja gazeta*, 25 juin 1992, p. 2.

<sup>64</sup> Voir Gazier (A.), "La Russie à la recherche d'un système local conciliant démocratie et efficacité", *loc. cit.*, p. 9.

<sup>65</sup> Voir "V Voroneze vlast' preznaja" (A Voronej, le pouvoir est comme avant), *Izvestija*, 27 juin 1992, p. 1.

<sup>66</sup> Voir notamment Parijskij (V.), *loc. cit.*, p. 10 ; Kondrat'eva (O.), *loc. cit.*, p. 2.

<sup>67</sup> *Ibid.*

## Deuxième partie

### L'exercice du pouvoir local: de la rupture à la continuité ?

Suspension de l'ensemble des activités du Parti communiste dans la Fédération de Russie, mise en place de nouvelles institutions locales : les mesures adoptées à la suite du putsch manqué semblent marquer une rupture radicale avec le système politique soviétique.

Pourtant, dans les cinq régions étudiées, les événements d'août ne paraissent pas avoir entraîné de modification profonde dans les modes d'organisation et d'exercice du pouvoir local.

La continuité caractérise notamment le fonctionnement des soviets. Tout d'abord, les innombrables conflits qui, avant le coup d'Etat, opposaient en leur sein les "réformateurs" aux "conservateurs" ou les "démocrates" aux "partocrates" et empêchaient toute prise de décision importante<sup>68</sup> n'ont pas cessé après l'échec du putsch<sup>69</sup>.

Ensuite, l'absence de toute répartition des compétences entre les soviets des différents niveaux, trait essentiel du système local soviétique, a, malgré une tentative de délimitation dans la loi sur l'auto-administration locale, continué de gêner l'action des soviets locaux

<sup>68</sup> Voir l'exemple du soviet de la ville de Belgorod, Soljanik (N.), "Shvatka" (La mêlée), *Narodnyj deputat*, n° 14, 1991, pp. 51-53.

<sup>69</sup> Voir notamment l'exemple du soviet de la ville de Voronej, Hrenov (Ju.), *loc. cit.*, pp. 37-38.

et d'accroître leur impuissance face aux administrations sectorielles<sup>70</sup>.

Enfin, la rivalité et les conflits entre instances représentatives et exécutives entraînés à tous les échelons territoriaux par l'application des réformes de la perestroïka ont persisté en dépit de la création de nouvelles structures exécutives, les administrations locales. La confusion a même été accrue avec l'apparition, au niveau régional, des représentants du Président, les citoyens ne sachant plus à qui s'adresser pour tenter de résoudre leurs problèmes<sup>71</sup>.

Une telle confusion n'a, semble-t-il, guère renforcé le rôle joué par les tribunaux, qui paraît aussi faible qu'auparavant, malgré les nombreux recours prévus par les textes. En revanche, la Prokuratura, traditionnel instrument de ce que l'on appelait la légalité socialiste, s'est montrée très active : les exemples de "protestations" émises à l'encontre d'actes émanant des instances locales sont nombreux, notamment dans la presse centrale<sup>72</sup>.

<sup>70</sup> Voir à titre d'exemple la paralysie des soviets locaux de la région de Koursk face à la construction d'une base militaire. Les soviets sur le territoire desquels cette base devait être installée - soit le soviet de village, le soviet d'arrondissement rural et le soviet de la région - ont tous adopté des décisions de refus en des termes identiques, sans obtenir de résultat (voir Cemodurov (V.), "Pod vintom vertoleta uze ne poet...", Rossijskaja gazeta, 10 juin 1992, p. 4 ; Cemodurov (V.), "S cego nacinaetsja rodina ? Ob etom sprosil general", Rossijskaja gazeta, 10 juillet 1992, p. 2).

<sup>71</sup> On citera, à titre d'exemple, le cas d'un groupe d'enseignants et d'élèves d'un établissement d'enseignement professionnel de la région de Belgorod. En grève pour protester contre les conditions de vie et de travail au sein de cet établissement, ce groupe a réclamé le renvoi de la directrice. A cette fin, il s'est d'abord adressé au chef de l'administration de l'arrondissement où était situé l'établissement. N'ayant pas été reçu par ce dirigeant, il s'est rendu au "centre régional", à Belgorod, pour rencontrer le représentant du Président de la Russie. Mais, une fois sur place, le comité de grévistes a préféré chercher à se faire entendre du "soviet restreint" de la région (voir Kudaskin (B.), "Lozka na sesteryh" [Une cuillère pour six], Rossijskaja gazeta, 11 juin 1992, p. 6).

<sup>72</sup> Voir, à titre d'exemple, la région de Tambov : Pisarev (E.), "Stali arendatorom - gotov'te na sebja kompromat", Rossijskaja gazeta, 21 juillet 1992, p. 3.

Ces "protestations" prennent souvent pour cibles les décisions des chefs de l'administration et parfois même des "gouverneurs" régionaux<sup>73</sup>. Les pouvoirs de ces derniers s'avèrent, en effet, considérables en dépit ou, peut-être à cause, du flou juridique qui les entoure.

### **Les "gouverneurs" régionaux : de nouveaux premiers secrétaires ?**

Le rôle clé joué par les premiers secrétaires des comités du Parti de région dans le système soviétique est, notamment grâce au célèbre ouvrage de Jerry F. Hough sur les "préfets soviétiques"<sup>74</sup>, bien connu.

Les chefs de l'administration nommés dans les régions par Eltsine à compter de l'échec du putsch d'août 1991 nous semblent appelés à occuper une place comparable sans, bien entendu, être aussi forte, dans les institutions politico-administratives post-soviétiques de la Russie.

Certes, des différences très importantes existent entre l'ancien premier secrétaire et le nouveau "gouverneur" : notamment le second n'a pas l'autorité sur les cadres que le système de la nomenklatura conférait au premier. Néanmoins, le "gouverneur", en étant à la tête d'une institution aussi puissante que l'administration régionale, dispose de pouvoirs considérables qui ont tendance à se renforcer.

Telle est, en tout cas, l'hypothèse que nous formulons ici, à partir de l'exemple des régions du Centre-Terres noires.

### **L'importance du niveau régional**

La région (*oblast'*) ou le territoire (*kraj*) conservent un rôle essentiel dans le système local de la Russie. Il est révélateur qu'ils aient

<sup>73</sup> Voir notamment *supra* l'exemple des "protestations" émises à l'encontre de décisions de nomination effectuées par le chef de l'administration de la région de Lipetsk.

<sup>74</sup> Hough (J.F.), *The Soviet Prefects : The Local Party Organs in Industrial Decision-making*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, 1969, 418 p.

fait l'objet d'une loi spécifique, adoptée à la suite de longues discussions le 5 mars 1992. Ce texte n'a pas, contrairement aux principes posés dans la législation de l'URSS sur l'auto-administration locale, donné aux institutions régionales une compétence d'attribution pour les questions ne pouvant être traitées aux échelons inférieurs, mais leur a reconnu des pouvoirs plutôt vastes<sup>75</sup>.

### Autonomie régionale et pouvoir central

Le pouvoir central laisse une grande liberté d'action aux institutions régionales. Ainsi, par exemple, en novembre 1991, le comité exécutif du soviet de la région de Belgorod a pu créer une taxe sur les produits de consommation courante, prélevée dans l'ensemble de son territoire<sup>76</sup>. De même, de nouveaux tarifs téléphoniques ont été fixés au mois de juin 1992 pour la région de Lipetsk par le chef de l'administration régionale, G. Kupcov<sup>77</sup>.

Les initiatives prises par les autorités régionales pour tenter d'améliorer la situation économique et sociale sur leur territoire sont innombrables. Qu'il s'agisse de lutter contre les pénuries en tout genre ou de favoriser les mutations du système économique, c'est au niveau des régions que sont adoptées nombre de décisions importantes comme, par exemple, les mesures destinées à faire face au manque d'argent liquide pour payer les salariés<sup>78</sup>, à réaliser les différents trocs de mar-

<sup>75</sup> Voir Gazier (A.), "La Russie à la recherche d'un système local conciliant démocratie et efficacité", *loc. cit.*, pp. 5-7.

<sup>76</sup> Voir Kulagin (V.), "Zasciscaja maloimuschih, obirajut serednjakov" (En protégeant les pauvres on dévalise les classes moyennes), *Izvestija*, 13 novembre 1991, p. 2.

<sup>77</sup> Voir Vlasov (A.), "Pozvoni mne, pozvoni" (Appelle moi, appelle), *Rossijskaja gazeta*, 10 juin 1992, p. 4.

<sup>78</sup> Voir notamment les mesures prises par les dirigeants du soviet de la région de Belgorod pour lutter contre le "déficit d'argent", Cemedurov (V.), "A polucku lusce s'est" (Il vaut mieux manger son

chandises entre régions, ou encore à permettre l'utilisation de l'aide humanitaire<sup>79</sup> et, plus généralement, la coopération avec l'Occident<sup>80</sup>.

Toutefois, cette autonomie régionale n'est pas illimitée. Ainsi, en particulier, les régions demeurent impuissantes face aux grandes entreprises situées sur leur territoire. Celles-ci sont, en effet, subordonnées au centre qui, par l'intermédiaire de ses administrations sectorielles, les dirige plus ou moins étroitement. On citera l'exemple de l'administration de la région de Lipetsk qui n'a pu autoriser un échange de troc entre la production du combinat métallurgique Novolipetsk et les cars hongrois de la firme Ikarus. Une décision du Président de la Fédération de Russie a été nécessaire<sup>81</sup>.

Même enfermée dans certaines limites, le pouvoir régional demeure considérable. Notamment, il a longtemps fait obstacle au fonctionnement d'une structure économique-administrative rassemblant les régions du Centre-Terres noires. En effet, la ville de Voronej, considérée, au moins par les organisateurs de la Fête internationale de la littérature et de la culture slaves, comme la capitale du tchernoziom russe<sup>82</sup>, avait proposé de créer une Association de coopération économique

<sup>79</sup> Les initiatives prises par les autorités régionales dans ce domaine suscitent parfois des polémiques. Voir l'exemple de la région de Koursk : Cvetkov (S.), "Podarki ne po karmanu" (Des cadeaux hors de prix), *Sovetskaja Rossija*, 7 novembre 1991, p. 2.

<sup>80</sup> Voir, à titre d'exemple, le financement par la CEE du projet de la région de Voronej "pour le développement des affaires et de l'économie de la région" (Mirolevic (V.), "Zapad finansiruet regional'nyj proekt" [L'Ouest finance un projet régional], *Izvestija*, 11 décembre 1991, p. 2) ou le protocole d'intention signé entre l'administration de la région de Koursk et le groupe israélien VMIS en vue de la création d'une entreprise mixte pour la culture du tournesol, du colza et du soja et la production d'huiles (Kulagin (V.), "Nou-hau' d'ja rastitel'nogo masla" [Le "know-how" pour l'huile végétale], *Izvestija*, 9 juin 1992, p. 2).

<sup>81</sup> Voir Vlasov (A.), "Ikarus dlja bliznego i dal'nego", *Rossijskaja gazeta*, 27 mai 1992, p. 2 et Rasporjazenie Prezidenta Rossijskoj Federacii "O zakupke avtobusov koncerna Ikarus" (Décision du Président de la Fédération de Russie sur l'achat de cars du groupe Ikarus en date du 27 mars 1992), *Vedomosti S'ezda Rossijskoj Federacii i Verhovnogo Soveta Rossijskoj Federacii* (en abrégé : *Ved. RF*), 1992, n° 15, art. 793.

<sup>82</sup> Et utilisée à ce titre comme dernière étape du parcours suivi par les participants de cette "fête" organisée en Russie à la fin du printemps de l'année 1992 (voir Bulkina (T.), Cernozem dorozne nef-



des régions de la zone du Centre-Terres noires<sup>83</sup>, approuvée fin mai 1991 par Boris Eltsine, en tant que président du Soviet suprême de la RSFSR<sup>84</sup>. Cependant, l'hostilité des pouvoirs régionaux à l'instauration d'une structure intermédiaire entre le centre et les régions ainsi que la crainte de la domination, par ce biais, de la région de Voronej, ont paralysé l'activité de cette nouvelle institution<sup>85</sup>. En mai 1992, toutefois, la situation a été quelque peu débloquée : les chefs de l'administration des régions entrant dans cette Association, réunis à Lipetsk, sont parvenus à se mettre d'accord sur un certain nombre de problèmes concrets et sur des actions communes à mener (dans le domaine de l'approvisionnement de la zone en métal, notamment)<sup>86</sup>.

### Pouvoir régional et auto-administration locale

Comme nous l'avons mentionné plus haut, les lois adoptées en juillet 1991 et mars 1992 pour changer le système local de la Russie n'ont pas modifié ce dernier en profondeur. Ainsi, malgré l'octroi de recettes et d'attributions nouvelles, les soviets inférieurs au niveau régional sont restés presque aussi démunis qu'auparavant.

La faiblesse des moyens et des pouvoirs est particulièrement nette à l'échelon des villages et des bourgs. Les soviets de ce niveau ont un budget notoirement insuffisant pour faire face à leurs obliga-

<sup>83</sup> Voir Kozlov (N.), Kalinin (V.), *Kriticeskaja massa soglasija*, *loc. cit.*, p. 19.

<sup>84</sup> Voir Rasporjzhenie Predsedatelja Verhovnogo Soveta RSFSR "Ob obrazovanii Associacii ekonomiceskogo vzaimodejstvija oblastej Central'no-Cernozemnogo regiona RSFSR i merah po sozdaniju uslovij dlja ih uskorenogo razvitija" (Decision du Président du Soviet suprême de la RSFSR sur la création de l'Association de coopération économique des régions de la zone du Centre-Terres noires de la RSFSR et sur les mesures destinées à favoriser leur développement accéléré, du 31 mai 1991), *Ved. RSFSR*, 1991, n° 23, art. 802.

<sup>85</sup> Voir notamment Kozlov (N.), Kalinin (V.), *loc. cit.*, p. 19.

<sup>86</sup> Voir Cemodurov (V.), "Sosed vseгда pojmet soseda" (Les voisins se comprendront toujours), *Rossijskaja gazeta*, 20 mai 1992, p. 5.

tions et doivent toujours quémander des crédits aux soviets supérieurs<sup>87</sup>. Une anecdote illustre bien cette situation : le présidium du Soviet suprême de la RSFSR a décidé, fin décembre 1991, d'attribuer des automobiles aux soviets de village et de bourg pour leur permettre notamment de remplir leurs "nouvelles tâches" liées au "passage à une économie de marché"<sup>88</sup>. En exécution de cette décision, 90 voitures ont été acheminées dans la région de Tambov afin d'être vendues à ces organismes. Or aucun de ces derniers n'avait assez d'argent pour un tel achat<sup>89</sup> ! Confrontés au même problème, les soviets locaux de la région de Kursk ont fait appel aux institutions régionales (administration et soviets de la région) pour éviter les détournements et obtenir les crédits nécessaires à l'achat des voitures qui leur étaient destinées<sup>90</sup>.

Les soviets de ville ne paraissent guère mieux armés pour exécuter leurs fonctions. Dans les villes-centres régionaux, en particulier, toutes les questions importantes se décident non pas à l'échelon de la ville mais au niveau régional. Ce constat a amené A. Kovalev, ancien directeur d'une grande usine de Voronej, à refuser le poste de maire de la ville<sup>91</sup>, puis à accepter celui de... "gouverneur" de la région [voir *Annexe, tableau II*].

<sup>87</sup> Voir l'exemple des soviets de village et de bourg de la région de Tambov : Frolov (V.), "Na zemle tambovskoj" (Sur la terre de Tambov), *Narodnyj deputat*, n° 8, 1992, p. 44.

<sup>88</sup> Voir Postanovlenie Prezidiuma Verhovnogo Soveta RSFSR "Ob obespečenii sel'skih i poselkovykh Sovetov narodnykh deputatov RSFSR legkovym avtotransportom" (Arrêté du Présidium du Soviet Suprême de la RSFSR sur l'attribution de moyens de transport automobiles aux soviets de village et de bourg, en date du 23 décembre 1991), *Ved. RSFSR*, 1991, n° 52, art. 1919.

<sup>89</sup> Voir Frolov (V.), *loc. cit.*, p. 47.

<sup>90</sup> Voir Cemodurov (V.), "I dostalis' im 'antilopy-gnu'", *Rossijskaja gazeta*, 30 juin 1992, p. 4.

<sup>91</sup> Voir Hrenov (Ju.), "Posle putca. Nakanune bunta ?", *loc. cit.*, p. 38.

### **Le "gouverneur" : le "premier" dans la région ?**

Qui occupe la place du "premier" [secrétaire] dans la région ? A. Druzenko et B. Reznik, journalistes aux *Izvestija*, proposent, dans leur enquête précitée sur le territoire de Khabarovsk, trois prétendants à ce rôle : le président du soviet, le chef de l'administration et le représentant du Président de la Fédération de Russie<sup>92</sup>.

### **Le "gouverneur", le représentant du Président et le président du soviet**

Les représentants du Président de la RSFSR dans les régions ont des attributions particulièrement imprécises. Ils n'ont pas, en principe, de pouvoir propre de décision, mais sont chargés de contrôler l'exécution sur place des décisions prises par le centre et de jouer, plus généralement, un rôle d'information et de conseil sur la situation dans les régions<sup>93</sup>.

Comparés à un nouvel "œil du Tsar", ils sont pourtant dans une position plutôt faible - et parfois délicate - vis-à-vis des "gouverneurs".

Tout d'abord, ils ne peuvent utiliser les services régionaux, lesquels sont, par contre, inclus dans l'administration régionale placée sous la direction du "gouverneur". Ainsi, dans la région de Tambov, le représentant du Président, V. Davituliani, a dû s'entourer de structures (bureaux, conseils, sections...) composées de volontaires. De même, il a désigné dans chaque arrondissement un représentant "pléni-potentiaire" bienveillant<sup>94</sup>.

Ensuite, les enquêtes, vérifications et autres types de contrôle qu'ils sont amenés à effectuer se heurtent couramment à l'hostilité

<sup>92</sup> Voir Druzenko (A.), Reznik (B.), "Kakaja u nas vlast' ?", *loc. cit.* (Izvestija, 14 juillet 1992, p. 3).

<sup>93</sup> Gazier (A.), "La Russie à la recherche d'un système local conciliant démocratie et efficacité", *loc. cit.*, p. 11.

<sup>94</sup> Voir Parijskij (V.), "Obkom pocti ne viden", *loc. cit.*, p. 10 et Semenov (V.), Sloma (V.), Golosumov (E.), "Vlast' na perelome" (Le pouvoir au tournant) *Ekonomika i zizn'*, n° 47, novembre 1991, p. 11.

des autorités locales<sup>95</sup>. Mettant en cause la probité du "gouverneur" et de ses adjoints, ces contrôles ont, dans la région de Voronej, provoqué un conflit très grave entre le chef de l'administration, V. Kalasnikov, et le représentant du Président, V. Davydkin. Ce dernier a finalement, non sans mal, obtenu gain de cause et V. Kalasnikov a été révoqué par Eltsine<sup>96</sup>.

Si les "gouverneurs" et les représentants du Président ont en commun d'avoir été nommés par le Président de la Fédération de Russie et de devoir lui rendre des comptes, les présidents des soviets régionaux, en revanche, ne dépendent que des assemblées qui les ont élus. Cependant, cette légitimité régionale ne leur donne pas de pouvoirs plus grands. On observe que la plupart des décisions importantes sont prises au niveau régional par les chefs de l'administration et non par les présidents de soviets, dont le rôle semble plutôt limité.

### **Le "gouverneur" et le Président de la Fédération de Russie**

Subordonnés directement au Président de la Fédération de Russie, les chefs de l'administration régionale sont nommés et peuvent être révoqués par un simple décret présidentiel. Comme nous l'avons vu plus haut, le "gouverneur" de la région de Voronej, V. Kalasnikov, a ainsi été limogé le 18 mars 1992 par Eltsine qui a, quelques semaines après, nommé A. Kovalev pour prendre sa place [voir *Annexe, tableau II*].

Toutefois, le Président de la Russie, lorsqu'il n'est pas satisfait de l'activité d'un "gouverneur", n'utilise pas toujours la sanction de

<sup>95</sup> Par exemple, l'action de N. Melent'ev, représentant du Président de la Fédération de Russie dans la région de Belgorod, a été vivement critiquée. Il a été accusé d'avoir fait preuve d'incompétence et d'excès de zèle dans ses contrôles. Voir notamment Karkavcev (V.), "Ja ot Borisa Nikolaevica...", *loc. cit.*, p. 2 ; Safin (R.), "Kto vy, gospodin namestnik ?" (Qui êtes-vous, Monsieur l'émissaire ?), *Rossijskaja gazeta*, 19 mai 1992, p. 2.

<sup>96</sup> Voir notamment, sur ce conflit et ses principales étapes : Mirolevic (V.), "Dolnost' predstavitelja Prezidenta budet uprazdнена" (La fonction de représentant du Président va être supprimée), *Izvestija*, 25 février 1992, p. 2 ; Mirolevic (V.), "Ne pomogla i lest' v adres El'cina" (Même la flatterie envers Eltsine n'a pas suffi), *Izvestija*, 19 mars 1992, p. 2 et infra.

la révocation. Il a parfois recours à des décisions s'apparentant à des avertissements, qui sont rédigées dans le plus pur style soviétique.

Nous prendrons l'exemple de la décision (*rasporjazenie*) mettant en cause l'action dans le domaine économique du chef de l'administration de la région de Belgorod, V. Berestovoj. Prise à la suite d'une inspection réalisée sur place par une commission spéciale de l'Administration de contrôle du Président, publiée dans le Bulletin du Soviet suprême de la Fédération de Russie, cette décision s'intitule : "Sur les sérieuses insuffisances dans l'activité de l'administration de la région de Belgorod pour la mise en oeuvre des réformes économiques"<sup>97</sup>.

Elle constate d'abord que "le travail de répartition des terres, de réorganisation des kolkhoz et des sovkhoz, de privatisation des entreprises d'Etat et municipales est *mené de façon formelle*", puis elle comporte trois points. Dans le premier, après avoir "*pris en compte*" le fait que V. Berestovoj occupait, au moment du contrôle, ses fonctions depuis peu de temps, on "*avertit* [celui-ci] de sa responsabilité personnelle pour *permettre l'exécution* des décrets du Président de la Fédération de Russie". Dans le second, on invite V.I. Berestovoj à "exposer dans un délai de deux mois [ce qui aura été fait pour] l'élimination des *insuffisances* constatées dans [son] activité". Dans le troisième, enfin, est confié à l'Inspecteur d'Etat supérieur de la Fédération de Russie, Ju. Boldyrev, le soin "*d'assurer le contrôle de l'exécution* de la présente décision, de refaire, en août 1992, *une nouvelle vérification* de la situation dans la région de Belgorod au sujet de la mise en oeuvre des réformes économiques et, si nécessaire, de proposer la mise en cause de la responsabilité de V.I. Berestovoj"<sup>98</sup>.

Il est difficile, à la lecture de ce texte, de ne pas penser aux innombrables arrêtés du même type pris par les instances supérieures du PCUS à l'encontre d'organes inférieurs et, notamment, d'organisations régionales du Parti.

<sup>97</sup> Voir Rasporjazenie Prezidenta Rossijskoj Federacii "O ser'eznyh nedostatkah v rabote administracii Belgorodskoj oblasti po provedeniju ekonomiceskih reform" (en date du 12 mai 1992), *Ved. RF*, 1992, n° 20, art. 1129.

<sup>98</sup> C'est moi qui souligne. Voir *ibid.*

Bureaucratie et "soviétisme" se retrouvent encore plus nettement dans l'application, par les pouvoirs locaux des régions du Centre-Terres noires, des réformes économiques décidées par le centre.

### Des méthodes "anciennes" pour de nouveaux défis

D'août 1991 à août 1992, les régions étudiées ont traversé une période marquée, sur le plan des changements économiques, par les différentes mesures prises dans le domaine agricole (réforme foncière, réorganisation des kolkhoz et des sovkhoz), la première vague de libération des prix (en janvier 1992) et le début des privatisations.

Chargées d'assurer la mise en oeuvre de ces réformes sur leur territoire, les autorités régionales et locales ont dû, dans le même temps, s'efforcer de limiter la gravité et les effets de la dégradation continue de la situation économique et sociale. Celle-ci, toutefois, était plutôt meilleure qu'ailleurs, les régions du Centre-Terres noires se trouvant relativement favorisées dans le domaine de l'approvisionnement alimentaire de leur population, grâce notamment aux liens, souvent familiaux, existant entre les citadins et les ruraux<sup>99</sup>.

Que leurs conceptions aient été très libérales (comme à Lipetsk<sup>100</sup>) ou ouvertement dirigistes (cas du "gouverneur" de la région de Tambov<sup>101</sup>), les dirigeants régionaux ont tous eu, pour lutter contre la désorganisation du système économique et tenter de "remplir les magasins", recours à des méthodes "anciennes" (en obligeant, par exemple, les entreprises industrielles à effectuer des travaux de construction à

<sup>99</sup> Environ la moitié des habitants de la ville de Tambov, par exemple, ont des parents vivant à la campagne. Voir "Budet li v Tambove Prezident ?" (Le Président ira-t-il à Tambov ?), *Nedelja*, janvier 1992, n° 1, p. 5 ; Emcenko (F.), "Postoronnim vnod zaprescen", *loc. cit.*, p. 2.

<sup>100</sup> Voir notamment Jakovleva (E.), "Trebujsja kandidatury...", *loc. cit.*, p. 2.

<sup>101</sup> Voir notamment Golosumov (E.), "Smena prioritetov" (Changement de priorités), *Ekonomika i zizn'*, n° 16, avril 1992, p. 6.

la campagne<sup>102</sup> ou en augmentant la quantité de blé que les exploitations devaient fournir au titre des commandes d'Etat<sup>103</sup>.

Certaines vieilles méthodes ont même connu une utilisation particulièrement intensive. Les échanges de troc se sont multipliés<sup>104</sup> ; la participation des citoyens<sup>105</sup> et des militaires<sup>106</sup> aux travaux agricoles s'est plutôt développée, souvent contre la volonté des exploitations<sup>107</sup>.

Mais, surtout, des moyens d'action liés au système soviétique ont été utilisés pour l'application même des réformes économiques.

### **La mise en oeuvre des réformes économiques : lenteur et formalisme**

La résistance aux changements économiques décidés par le centre a rarement pris des formes ouvertes. Les régions étudiées n'ont pas, en effet, refusé d'exécuter les décisions prises par les autorités de la Fédération de Russie (contrairement à l'attitude qu'elles avaient adoptée envers le décret présidentiel imposant l'attribution aux tribu-

<sup>102</sup> Voir, pour la région de Lipetsk, Cemodurov (V.), "A mozet, ne nado lovit' krokodila !", *loc. cit.*, p. 5.

<sup>103</sup> Voir, également pour la région de Lipetsk, "Tot ze diktat" (Toujours le même diktat), *Sovetskaja Rossija*, 19 septembre 1991, p. 1.

<sup>104</sup> Voir notamment, toujours pour la région de Lipetsk, Toporkov (V.), "Vsju noc' kricali petuhi..." (Les coqs ont chanté toute la nuit...), *Sovetskaja Rossija*, 20 décembre 1991, p. 2.

<sup>105</sup> A Koursk, le chef de l'administration de la région a adopté un arrêté imposant à chaque habitant adulte de la ville (à l'exception des invalides, des retraités, des femmes enceintes ou allaitant leurs enfants) l'obligation, pour recevoir des tickets de sucre, de s'occuper l'été de 12,5 ares de plantation de betterave à sucre (voir Kulagin (V.), "Saharnaja povinnost" [Le service obligatoire du sucre], *Izvestija*, 17 avril 1992, p. 2).

<sup>106</sup> Voir les moyens militaires (troupes, camions) envoyés dans les régions de Tambov, Koursk ou Lipetsk pour la "bataille de la récolte", Litovkin (V.), "Batal'onny broseny v bitvu za urozaj. Selo - protivljaetsja" (Les bataillons sont lancés dans la bataille pour la récolte. La campagne résiste), *Izvestija*, 10 juillet 1992, p. 2.

<sup>107</sup> Voir *ibid.*

naux des bâtiments des anciens comités locaux du PCUS<sup>108</sup>). Elles ont préféré recourir aux moyens classiques utilisés sous le régime soviétique pour limiter les effets des "campagnes" de changements imposées par les autorités centrales : introduire les nouveautés lentement ou de façon purement formelle.

Le formalisme a ainsi marqué l'application de la politique de libération des prix lancée en janvier 1992, ces derniers ayant couramment été augmentés de façon purement arbitraire par les structures administrativo-économiques chargées du commerce et de l'agro-industrie<sup>109</sup>.

Mais surtout, à quelques exceptions près<sup>110</sup>, ce trait a caractérisé la mise en oeuvre des mesures adoptées, également au début de l'année 1992, dans le but d'adapter les kolkhoz et les sovkhoz au passage à une économie de marché (en les transformant en sociétés par actions ou en véritables coopératives...). A de simples changements d'étiquette se sont ajoutés les répartitions purement fictives de parts ou les regroupements forcés des soi-disant paysans indépen-

<sup>108</sup> Voir notamment, sur la violation de ce décret dans les régions de Voronej, Koursk et Tambov, Feofanov (Ju.), "Nadezda na vasi ambicii, Boris Nikolaevic", *Izvestija*, 24 septembre 1991, p.3 ; Skvorcov (G.), "SCelknom po ukazu referendumom", *Sovetskaja Rossija*, 2 novembre 1991, p.3. ; Fedorov (N.), "O dvorcach, hizinah i sudah", *Izvestija*, 5 novembre 1991, p. 3.

<sup>109</sup> Voir notamment les exemples de Koursk et de Tambov (Cemodurov (V.), "Tak i sidim, razinuv rty" [Nous restons là, bouche bée], *Rossijskaja gazeta*, 14 janvier 1992, p. 5 ; Pisarev (E.), "Peremeletsja - muka budet" [A force de mal aller, tout ira bien], *Rossijskaja gazeta*, 28 janvier 1992, p. 5). On signale cependant, pour la ville de Tambov, une meilleure application de la libération des prix due à la réussite de la réforme du commerce local : voir Mirolevic (V.), "Pocemu v Tambove est' cto est'" (Pourquoi y a-t-il de quoi manger à Tambov?), *Izvestija*, 15 avril 1992, p. 2.

<sup>110</sup> Voir l'exemple de la "transformation radicale" d'un kolkhoz de la région de Koursk en coopérative : Cemodurov (V.), "Dobrovol'naja kollektivizacija garantiruet uspeh" (La collectivisation volontaire garantit le succès), *Rossijskaja gazeta*, 3 avril 1992, p. 1.

dants au sein d'associations dirigées en réalité par d'anciens présidents de kolkhoz et directeurs de sovkhoz<sup>111</sup>.

De même (si l'on met à part, toutefois, la région de Lipetsk où les autorités régionales ont, semble-t-il, exercé des pressions pour augmenter le nombre de fermiers<sup>112</sup>), la réforme foncière a été appliquée particulièrement lentement dans les régions du Centre-Terres noires<sup>113</sup>.

Très souvent, cette lenteur et ce formalisme se sont accompagnés de graves violations de la législation foncière. Dans la région de Tambov, de telles infractions ont entraîné la révocation, par le "gouverneur", V. Babenko, du président du comité régional pour la réforme foncière et les ressources foncières<sup>114</sup>.

### **Solidarités locales, détournements de biens publics et corruption**

Le maintien de l'ancienne nomenklatura à la plupart des postes de direction favorise la persistance de certaines pratiques comme le népotisme ou la corruption, qui s'étaient particulièrement développées durant les années brejnéviennes. On a dénoncé ainsi, dans la presse centrale, le cas d'un arrondissement de la région de Koursk où presque tous les "cadres dirigeants" locaux, du procureur à l'adjoint du chef de l'administration, appartenaient à une même famille<sup>115</sup> ; ce qui a facilité les illégalités de toutes sortes, notamment les détournements de

<sup>111</sup> Voir notamment l'exemple de la région de Belgorod, Kudaskin (B.), "Lisy v kurjatnikah"..., *loc. cit.*, p. 4.

<sup>112</sup> Voir Toporkov (V.), "Sotvorenije pustyrej" (La création de terrains vagues), *Sovetskaja Rossija*, 17 novembre 1991, p. 2.

<sup>113</sup> Voir notamment, pour les régions de Voronej, Tambov et Koursk : Konovalov (V.), Mirolevic (V.), "Kak odin muzik...", *loc. cit.*, p. 3 ; "Budet li v Tambove Prezident ?", *loc. cit.*, p. 5 ; Safonov (Ju.), "Kto razzigaet nenavist' k fermeru ?" (Qui attise la haine envers le fermier ?), *Rossijskaja gazeta*, 25 janvier 1992, p. 2.

<sup>114</sup> Voir Pisarev (E.), "Kak ze eto - bez socobjazatel'stv ?" (Comment cela est-il donc possible, sans obligations socialistes ?), *Rossijskaja gazeta*, 21 avril 1992, p. 1.

<sup>115</sup> Voir Cemodurov (V.), "Dvojurodnjyprokuror" (Le cousin procureur), *Rossijskaja gazeta*, 28 février 1992, p. 5.

marchandises.

Ces solidarités s'avèrent également très importantes quand elles sont non plus familiales mais simplement locales. Elles ont pu faire obstacle, par exemple, à la levée, par le soviet de la région de Koursk, de l'immunité du procureur régional adjoint, qui avait pourtant violé la loi pour améliorer les conditions de logement de sa famille<sup>116</sup>.

Mais surtout, de nouvelles occasions de détournement de biens publics et de corruption ont été offertes aux autorités locales par l'aggravation des pénuries et les réformes économiques menées à compter de la politique de perestroïka.

L'"affaire Kalasnikov" est très instructive à cet égard. Comme nous l'avons mentionné plus haut, V. Kalasnikov a été libéré de ses fonctions de "gouverneur" de la région de Voronej le 18 mars 1992. Le motif principal de cette sanction est le suivant : le chef de l'administration a vendu à des dirigeants "amis" un grand nombre de voitures envoyées dans la région sur décision des autorités centrales pour récompenser les efforts des exploitations ayant dépassé les objectifs du plan<sup>117</sup>. Quant à son adjoint, A. Moskvitin, il a été licencié par le même décret pour avoir violé la législation antimonopole en cumulant ses fonctions avec celles de dirigeant d'une société anonyme<sup>118</sup>.

Ces révocations n'ont pas suffi à "assainir" la situation dans la région de Voronej où, avant que ne soit nommé un nouveau "gouverneur", l'administration régionale a délivré des autorisations de vente de

<sup>116</sup> Voir Cvetkov (S.), "L'gota prokuroru" (Un privilège pour le procureur), *Sovetskaja Rossija*, 12 octobre 1991, p. 2.

<sup>117</sup> Voir notamment Fedorov (V.), "Glavnye krest'jane" Voroneza - synov'ja Kalasnikova (Les "pay-sans chefs" de Voronej sont les fils de Kalasnikov), *Rossijskaja gazeta*, 21 mars 1992, p. 2. Un "scandale" du même type a été découvert dans la région de Tambov, mettant en cause, cette fois, le président du soviet régional, A. Rjabov : voir Pisarev (E.), "Kto takie 'druz'ja naroda' i kak oni ljub-jat avtomobil" (Qui sont les "amis du peuple" et combien ils aiment les voitures), *Rossijskaja gazeta*, 1er avril 1992, p. 6.

<sup>118</sup> Voir Fedorov (V.), "Glavnye krest'jan'e"..., *loc. cit.*, p. 2.

marchandises déficitaires contre des pots de vin<sup>119</sup>.

Enfin - *last but not least* - la mise en oeuvre de la réforme foncière a permis à bon nombre de dirigeants locaux de devenir des propriétaires fonciers à la place des fermiers désirant véritablement exploiter les terres<sup>120</sup>.

Au terme de cette étude, les pouvoirs locaux, dans les régions du "Centre-Terres noires, ne paraissent ni vraiment être en opposition à l'égard de la politique de réforme menée par Eltsine et Gaïdar, ni véritablement s'être engagés dans la transition vers un nouveau système politique et économique.

Une sorte de néo-soviétisme nous paraît caractériser l'organisation et l'exercice du pouvoir dans ces régions, avec l'émergence d'un nouvel homme fort, sorte de "directeur de la région"<sup>121</sup> rappelant le premier secrétaire du comité régional du PCUS : le "chef de l'administration de la région". Si une telle ascension se confirmait, l'apparition de contre-poids (dans la sphère économique et les institutions politico-administratives) limitant la puissance de ces "gouverneurs" serait indispensable pour assurer le passage de la Russie à un système politique de type démocratique et non autoritaire.

<sup>119</sup> Voir Mirolevic (V.), "V Voroneze toze berut..." (A Voronej aussi on est corrompu...), *Izvestija*, 29 avril 1992, p. 2.

<sup>120</sup> Voir l'exemple de la région de Lipetsk : Mirolevic (V.), "Mestnye nacal'niki polucajut fermerskie nadel'i" (Les chefs locaux reçoivent les lots de terre destinés aux fermiers), *Izvestija*, 12 août 1992, p. 2.

<sup>121</sup> Cette comparaison est tirée d'un article consacré à l'action d'A. Koval', le "gouverneur" de la région de Voronej qui a succédé à V. Kalasnikov : Pisarev (E.), "Direktor oblasti, ili kak razgryzt' kisel'" (Le directeur de la région, ou comment croquer du kisel), *Rossijskaja gazeta*, 23 juillet 1992, p. 2.

## ANNEXE : POUVOIR CENTRAL ET AUTORITES LOCALES DANS LES REGIONS DU CENTRE-TERRES NOIRES

**Tableau I**  
**Les destitutions faisant suite à l'échec du putsch d'août 1991**

Localité	Nom et fonctions	Décision	Source
Région de Lipetsk	Narolin (M.T.) Président du comité exécutif du soviet de la région	Décret du Président de la RSFSR du 23 août 1991	<i>Ved. RSFSR*</i> , 1991, n°35, art.1148
	Donskih (V.V.) Président du soviet de la région	Arrêté du Présidium du Soviet suprême de la RSFSR du 23 août 1991	<i>Ved. RSFSR</i> , 1991, n°35, art.1152
Région de Tambov	Rjabov (A.I.) Président du comité exécutif du soviet de la région	Décret du Président de la RSFSR du 23 août 1991	<i>Ved. RSFSR</i> , 1991, n°35, art.1148

\* *Ved. RSFSR* : abréviation de *Vedomosti S"ezda narodnyh deputatov RSFSR i Verhovnogo Soveta RSFSR* (Bulletin du Congrès des députés du peuple de la RSFSR et du Soviet suprême de la RSFSR).

**Tableau II**  
**Nomination et destitution des représentants du Président de la Fédération de Russie et des chefs de l'administration des régions et des villes-centres régionaux**  
**(d'août 1991 à août 1992)**

Localité	Nom et fonctions	Décision	Source
Région de Belgorod	Melent'ev (N.I.) Représentant du Président de la RSFSR	Nomination, Décret du Pdt de la RSFSR du 24/09/91	<i>Ved. RSFSR</i> , 1991, n°39, art.1252
	Berestovoj (V.I.) Chef de l'administration de la région	Nomination, Décret du Pdt de la RSFSR, 30/11/91	<i>Ved. RSFSR</i> , 1991, n°49, art.1725
	Seliverstov (Ju.I.) Chef de l'administration de la ville de Belgorod	Nomination, Décret du Pdt de la Fédération de Russie, 13/01/92	<i>Ved. RSFSR</i> , 1992, n°4, art.155
Région de Koursk	Kureninov (A.A.) Représentant du Président de la RSFSR	Nomination, Décret du Pdt de la RSFSR, 05/10/91	<i>Ved. RSFSR</i> , 1991, n°41, art.1307
	Suteev (V.I.) Chef de l'administration de la région	Nomination, Décret du Pdt de la RSFSR, 11/12/91	<i>Ved. RSFSR</i> , 1991, n°51, art.1824
	Ivanov (Ju.B.) Chef de l'administration de la ville de Koursk	Nomination, Décret du Pdt de la RSFSR, 14/12/91	<i>Ved. RSFSR</i> , 1991, n°51, art.1840
Région de Lipetsk	Kasymov (R.A.) Représentant du Président de la RSFSR	Nomination, Décret du Pdt de la RSFSR, 24/09/91	<i>Ved. RSFSR</i> , 1991, n°39, art.1252
Région de Tambov	Kupcov (G.V.) Chef de l'administration de la région	Nomination, Décret du Président de la RSFSR, 23/10/91	<i>Ved. RSFSR</i> , 1991, n°44, art.1471
	Savenkov (A.I.) Chef de l'administration de la ville de Lipetsk	Nomination, Décret du Pdt de la RSFSR, 18/12/91	<i>Ved. RSFSR</i> , 1991, n°52, art. 1887.
	Davituliani (V.V.) Représentant du Président de la RSFSR	Nomination, Décret du Pdt de la RSFSR, 24/08/91	<i>Ved. RSFSR</i> , 1991, n°35, art.1161
	Babenko (V.D.) Chef de l'administration de la région	Nomination, Décret du Pdt de la RSFSR, 11/12/91	<i>Ved. RSFSR</i> , 1991, n°51, art.1826
	Koval' (V.N.) Chef de l'administration de la ville de Tambov	Nomination, Décret du Pdt de la Fédération de Russie, 05/02/92	<i>Ved. RF*</i> 1992, n°7, art.353
Région de Voronej	Davydkin (V.A.) Représentant du Président de la RSFSR	Nomination, Décret du Pdt de la RSFSR du 24/09/91	<i>Ved. RSFSR</i> , 1991, n°39, art.1252
	Kalashnikov (V.K.) Chef de l'administration de la région	Nomination, Décret du Pdt de la RSFSR, 16/10/91	<i>Ved. RSFSR</i> , 1991, n°43, art.1394
	Cernov (Ju.S.) Chef de l'administration de la ville de Voronej	Nomination, Décret du Pdt de la Fédération de Russie, 05/02/92	<i>Ved. RF</i> , 1992, n°7, art.352.
	Kalashnikov (V.K.) Chef de l'administration de la région	Destitution, Décret du Pdt de la Fédération de Russie, 18/03/92	<i>Ved. RF</i> , 1992, n°13, art.688

Kovalev (A.Ja.)  
 Chef de  
 l'administration  
 de la région

Nomination, Décret  
 du Pdt de la Féd. de  
 Russie, 10/04/92

*Ved. RF*, 1992,  
 n°17, art.951.

\**Ved. RF* : abréviation de *Vedomosti S'ezda narodnyh deputatov Rossijskoj Federacii i Verhovnogo Soveta Rossijskoj Federacii* (Bulletin du Congrès des députés du peuple de la Fédération de Russie et du Soviet suprême de la Fédération de Russie).

## Summary

### Local Power in the Black Soil Regions of Russia : Continuity or Change ?

A year after the failed putsch of August 1991, what kind of power system has been established in Russia ?

This study of changes in local power in five neighbouring regions (Kursk, Lipetsk, Tambov, Voronez, Belgorod) which all belong to the same economic zone throws light on an amazing continuity with the past. New local, ostensibly "democratic" institutions have been set up in the region and "liberal" free market reforms have been introduced. Yet despite these changes power still remains in the hands of the former nomenklatura. Moreover this has occurred with the tacit approval and support of the Moscow authorities. Furthermore the way power is exercised harks back to the authoritarian methods and means which characterised the Soviet system.