

**Faculté des sciences économiques,
sociales, politiques et de communication
École des sciences politiques et sociales (PSAD)**

Centralisation et asymétrie fédérale en Russie : les réformes de Poutine à l'épreuve des modes de changement institutionnel

Auteur : Rodion Marchenkov
Promotrice : Claire Dupuy
Année académique : 2025-2026

Master en sciences politiques, orientation relations internationales, à
finalité spécialisée : diplomatie et résolution des conflits

Déclaration sur l'honneur concernant le plagiat

Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma plume, sans avoir sollicité d'aide extérieure illicite, qu'il n'est pas la reprise d'un travail présenté dans une autre institution pour évaluation, et qu'il n'a jamais été publié, en tout ou en partie. Toutes les informations (idées, phrases, graphes, cartes, tableaux, ...) empruntées ou faisant référence à des sources primaires ou secondaires sont référencées adéquatement selon la méthode universitaire en vigueur.

Si j'ai eu recours à l'IA, j'ai scrupuleusement respecté les règles établies en la matière par la note du bureau Faculté ESPO en date du 1er juillet 2024, tout particulièrement dans son point 4.

Je déclare avoir pris connaissance et adhérer au Code de déontologie pour les étudiant(e)s en matière d'emprunts, de citations et d'exploitation de sources diverses en ce compris l'usage des outils d'intelligence artificielle générative et savoir qu'un plagiat ou que toute autre forme d'irrégularité est une faute grave et est susceptible de donner lieu aux procédures et sanctions prévues aux articles 107 à 114 du RGEE (Règlement général des études et des examens).

Marchenkov Rodion

Remerciements

Je voudrais remercier ma mère Svetlana, qui m'a non seulement donné la chose la plus importante, c'est-à-dire la vie, mais m'a également éduqué dès mon plus jeune âge, qui a travaillé sans relâche pour subvenir à nos besoins et qui, à mon âge adulte, reste mon principal guide et motivateur. Je te dédie ce travail.

J'exprime également mon immense gratitude à mes amis proches, dont la compagnie m'a soutenu sur ce chemin : Andreï, Anton, Dmitri, Iaroslav, Klim, les deux Sergueï et Valeri. Je suis profondément reconnaissant de vous avoir tous dans ma vie.

Je remercie Madame Claire Dupuy, promotrice de ce mémoire, pour sa direction qui l'a rendu possible, ainsi que tous les enseignants, des années scolaires à l'université, à qui je dois mon savoir. Je remercie également les étudiants avec qui j'ai partagé des travaux de groupe, échangé des informations et passé du temps.

Enfin, je suis honoré d'avoir pu y parvenir malgré les doutes et les moments difficiles et de devenir la première personne de ma lignée directe à recevoir une éducation supérieure. Je me rends compte que cette opportunité était accessible à peu d'entre nous. Je m'appuie sur les épaules de nombreux ancêtres qui ont travaillé toute leur vie pour qu'un jour ces lignes puissent être écrites dans un travail de fin d'études. C'est notre réussite commune.

Avec l'amour de la Patrie, qui m'a inspiré à choisir le sujet de ce travail, et des vœux de surmonter les épreuves et de trouver la paix sous notre ciel

Table des matières

Introduction.....	5
Contextualisation et cadre théorique	7
<i>Dynamiques centrifuges et arrangements asymétriques : des motifs récurrents.....</i>	<i>8</i>
<i>Centre faible et spectre de la (re)centralisation</i>	<i>15</i>
<i>(Re)centralisation poutinienne</i>	<i>18</i>
<i>Question de recherche.....</i>	<i>22</i>
<i>Hypothèses.....</i>	<i>24</i>
Méthodologie	29
Sept superstructures	30
<i>Institut des représentants plénipotentiaires du président</i>	<i>31</i>
<i>Superposition des districts fédéraux sur les régions.....</i>	<i>33</i>
<i>Cristallisation au niveau des districts fédéraux.....</i>	<i>35</i>
<i>Nature du changement institutionnel et son impact sur l'asymétrie</i>	<i>38</i>
Transition vers un système à parti dominant	41
<i>Consolidation au niveau fédéral.....</i>	<i>41</i>
<i>Conquête des assemblées législatives et cooptation des élites régionales.....</i>	<i>44</i>
<i>Nouvelle logique et asymétrie.....</i>	<i>46</i>
Discussion et conclusion	48
Bibliographie	51

Introduction

Au tournant du XXI^e siècle, la Russie a connu l'une des transformations les plus rapides et les plus profondes de son histoire post-soviétique. Dès son arrivée au pouvoir en 2000, Vladimir Poutine a lancé un vaste programme de recentralisation de l'État, visant à restaurer l'autorité du pouvoir central sur des régions. Ces réformes, souvent regroupées sous l'expression « construire la verticale du pouvoir », ont profondément remodelé les relations entre le centre et les sujets de la fédération, tout en modifiant le fonctionnement même du système politique russe.

Le présent mémoire s'intéresse à l'influence des réformes centralisatrices de Poutine, menées principalement au cours de ses deux premiers mandats présidentiels (2000–2008), sur l'asymétrie ethnique du fédéralisme russe, qui se manifeste par le volume différent des droits symboliques et de certains droits réels, du statut et de l'autonomie de certaines régions de Russie, principalement les républiques créées sur des bases ethniques, par rapport à d'autres. Il pose la question suivante : comment les réformes centralisatrices de Vladimir Poutine ont-elles transformé l'asymétrie du système fédéral russe et, compte tenu des limites imposées par la nature fondamentale des dispositions constitutionnelles établissant une fédération asymétrique, quels mécanismes ont été à l'œuvre ?

Pour répondre à cette interrogation, le travail mobilise le cadre théorique des modes de changement institutionnel développé par Streeck et Thelen (2005). Ces auteurs ont identifié plusieurs mécanismes (*layering*, *displacement*, *drift*, *conversion* et *exhaustion*) permettant d'expliquer comment les changements transformationnels peuvent survenir en l'absence de graves ruptures institutionnelles et de chocs externes, et de manière endogène, sans révision explicite des arrangements existants. Dans le cadre de cette analyse, ces modes sont principalement considérés comme des mécanismes de contournement permettant d'opérer des transformations substantielles dans un contexte de contraintes institutionnelles. Cette interprétation offre un langage analytique pertinent pour saisir la logique des réformes poutiniennes.

Deux cas ont été sélectionnés de manière théoriquement informée afin de répondre à la question de recherche : la création des districts fédéraux (2000) comme exemple de *layering* ; la transition vers un système à parti dominant (Russie unie) comme exemple de *displacement*. Ces deux changements, bien que distinctes, illustrent comment le pouvoir central a réussi à modifier en profondeur le fonctionnement du fédéralisme sans

procéder à une révision des dispositions formelles fondamentales et en agissant à un niveau politique et extraconstitutionnel.

L'objectif général de ce travail est donc double : d'une part, analyser l'impact des réformes centralisatrices sur l'asymétrie ; d'autre part, tester la fécondité heuristique de l'appareil conceptuel de Streeck et Thelen lorsqu'il est appliqué aux cas qui vont au-delà du cadre classique des changements institutionnels graduels et endogènes auxquels cette théorie s'applique, mais qui correspondent dans leur mise en œuvre aux mécanismes décrits par les auteurs (en l'occurrence, le *layering* et le *displacement*).

Pour atteindre ces objectifs, une démarche qualitative est adoptée. L'analyse repose sur une variété de sources : travaux scientifiques, documents officiels (lois fédérales, décrets présidentiels, Constitution), ainsi que certaines ressources médiatiques et archivistiques. La recherche s'inscrit dans une perspective institutionnaliste et s'appuie sur une lecture attentive de la littérature existante consacrée aux réformes des années 2000. La connaissance que je possède de la langue russe facilite considérablement le travail avec les sources russophones.

À l'exception de l'introduction et de la bibliographie, le mémoire est structuré en cinq chapitres, dont certains comportent des sous-chapitres.

Le premier, « Contextualisation et cadre théorique », retrace en partie la démarche adoptée, depuis le choix du sujet général jusqu'à la formulation d'une question de recherche spécifique, d'un cadre théorique et d'hypothèses. L'ampleur de ce chapitre tient d'une part à la contextualisation et d'autre part à la nécessité de sélectionner un appareil conceptuel spécifique pour analyser la relation entre asymétrie et processus de centralisation dans le cas du fédéralisme russe. Vers la fin, une question de recherche claire est formulée et les modes de changement institutionnel susmentionnés sont mobilisés pour l'analyse des processus de centralisation. Pris dans leur ensemble, ces éléments constituent une réflexion théorique préliminaire et approfondie sur le sujet choisi.

Le chapitre suivant, « Méthodologie », se concentre sur certains aspects techniques de l'analyse et son aspect opérationnel.

Les deux chapitres suivants sont consacrés à l'analyse empirique de deux cas sélectionnés, suivis d'un dernier chapitre, « Discussion et conclusion », qui revient sur les principaux résultats, les limites de l'analyse et les perspectives.

Contextualisation et cadre théorique

La revue de littérature suivante vise à présenter la littérature et les approches existantes sur le thème du fédéralisme russe, des réformes centralisatrices de Vladimir Poutine et de l'asymétrie dans les fédérations. Les principales caractéristiques structurelles et dynamiques de l'État russe qui ont conduit, en particulier, à la formation d'un système asymétrique seront examinées, ce qui permettra également de développer le cadre théorique de ce travail. En l'absence d'une théorie générale qui couvrirait spécifiquement et exclusivement l'asymétrie et l'influence des processus centralisateurs sur celle-ci, la sélection de concepts clés et l'articulation entre eux pour l'analyse ultérieure est une étape particulièrement importante.

Selon une définition des systèmes fédéraux, que Gleason (1992) appelle traditionnelle, le fédéralisme en tant que forme d'organisation de l'État présuppose l'existence d'au moins deux niveaux de gouvernement distincts, autonomes et légitimes et d'au moins certains pouvoirs qui leur sont propres. Cela distingue les États fédéraux des États unitaires, dans lesquels le statut des entités politiques régionales et locales est établi par le centre, c'est-à-dire dérivé de la législation et réversible, alors que dans un système fédéral, les droits des entités fédérées sont fondamentaux et constitutionnels. Gleason a soutenu que, tandis que les systèmes fédéraux émergent généralement comme des arrangements qui unissent des intérêts divers dans la poursuite d'objectifs communs en établissant des sphères de souveraineté limitées et interactives, le fédéralisme soviétique est apparu avec l'objectif opposé de saper les intérêts locaux, les droits des entités fédérées restant formels et le système de prise de décision ne permettant pas la décentralisation.

Cette définition est similaire à la définition de Dahl, que Stepan qualifie de classique : « a system in which some matters are exclusively within the competence of certain local units — cantons, states, provinces — and are constitutionally beyond the scope of the authority of the national government; and where certain other matters are constitutionally outside the scope of the authority of the smaller units » (Dahl, 1986, p. 114, cité dans Stepan, 2000). Stepan soutient que seule une démocratie constitutionnelle peut fournir les garanties et les mécanismes conformes à cette définition, et donc la Russie n'est pas une fédération selon elle. Ross (2003) partage cette position, arguant que la Russie n'a adopté que les attributs structurels clés d'une fédération et a déclaré des principes fédéraux, par exemple dans la Constitution, mais que la pratique ne leur correspond pas.

Ce travail ne vise pas à débattre de la question de savoir si le système étatique russe peut être qualifié de fédéral à part entière, ce point sera donc écarté. Cette approche n'est pas novatrice : par exemple, dans son article « Russian Federalism in Comparative Perspective », Stepan (2000), malgré les divergences avec la définition classique du fédéralisme qu'il a lui-même soulignées, analyse la Russie comme une fédération à travers une approche descriptive et comparative, la situant dans un spectre de systèmes politiques ; Elazar (1987) soutenait que c'est précisément la combinaison de la structure et du processus qui crée un système fédéral, et que dans le cas de l'URSS, il n'existait qu'une structure fédérale sans processus fédéral correspondant, mais cela ne l'empêchait pas pour autant de considérer l'URSS dans la catégorie générale des États fédéraux. Ce type d'approche permettra à ce travail de rester concentré sur le sujet de recherche choisi.

Dynamiques centrifuges et arrangements asymétriques : des motifs récurrents

Avant les événements de 1917, la Russie, alors un empire, était en fait un État unitaire : malgré la complexité du système administratif et territorial de l'Empire russe (en particulier, l'existence de types d'unités de division territoriale telles que les gouvernements, les *oblasts* (régions), les gouvernements généraux), ce système, même d'un point de vue juridique, était déterminé par le centre, et les chefs de régions étaient nommés par l'empereur (Moroukov, 1902/2003).

Le fédéralisme est arrivé en Russie avec les révolutions. L'assemblée constituante, qui était censée déterminer la structure du pays, a proclamé la Russie une république fédérale le 19 janvier 1918, mais cette assemblée fut dispersée par les bolcheviks (Boris Yeltsin Presidential Library, n.d.). Dans la pratique, le fédéralisme russe n'est apparu qu'à l'époque soviétique, après l'arrivée au pouvoir des bolcheviks : le Congrès panrusse des Soviets a adopté en 1918 la première constitution de la Russie soviétique, dans laquelle il a déclaré la Russie une république des Soviets, établie sur la base d'une union libre de nations en tant que fédération de républiques nationales soviétiques (Constitution de la RSFSR, 1918, Chapitre I). Dans le même temps, les relations ultérieures avec d'autres entités étatiques apparues sur le territoire de l'ancien empire montrent que les autorités de la Russie soviétique les considéraient comme souveraines, et cela est également exprimé dans le Traité relatif à la formation de l'Union des républiques socialistes soviétiques, formée par plusieurs républiques socialistes soviétiques, à savoir, outre la Russie, la République socialiste soviétique d'Ukraine, la République socialiste soviétique de Biélorussie et la République socialiste fédérative

soviétique de Transcaucasie (Traité relatif à la formation de l'URSS, 1922).

Gleason (1992), en examinant l'effondrement de l'Union soviétique et la tentative de réformer son système fédéral, aborde les origines historiques du fédéralisme soviétique lui-même. Il soutient notamment que la structure fédérale de l'URSS a été adoptée non pas pour satisfaire les intérêts locaux, mais pour les saper et les coopter. Initialement opposé au fédéralisme pour des raisons théoriques marxistes, Lénine l'a finalement accepté comme un compromis tactique, s'assurant le soutien des groupes politiques concernés par la promesse d'une reconnaissance nationale. Cela met en évidence la particularité de l'émergence du fédéralisme russe, qui consiste dans le fait qu'il est en réalité né d'une décision forcée dans le contexte de l'action de forces centrifuges.

Cette conclusion se retrouve chez de nombreux chercheurs (par exemple, Elazar, 1987), et elle est confirmée par un participant direct aux événements historiques : Joseph Staline. Dans son article « Contre le fédéralisme » (titre traduit du russe), écrit six mois avant l'arrivée au pouvoir des bolcheviks, Staline non seulement s'opposait au fédéralisme, mais soulignait également la nécessité d'un État unique avec des normes constitutionnelles uniformes pour les autonomies ; cependant, dans son commentaire ultérieur sur cet article, il a ouvertement reconnu le changement de position du parti sur le fédéralisme depuis lors, se référant aux réalités des mouvements nationaux et à la fragmentation, dans le cadre desquels la fédéralisation est devenue une étape nécessaire pour l'unification (Staline, 1946, pp. 23–31).

Ainsi, bien que Gleason ne se concentre pas sur le développement ultérieur du fédéralisme russe dans cet article, il identifie deux prémisses importantes qui ont façonné le système fédéral (et la fédéralisation elle-même) au début de l'ère soviétique : la dynamique centrifuge du caractère ethnique et le fédéralisme comme moyen de gérer les tensions ethniques et régionales. Ce contexte d'émergence du fédéralisme russe en tant que tel permet de le décrire comme le résultat d'une fédéralisation centrifuge, au cours de laquelle l'État unitaire a été divisé en ses parties constituantes, qui s'est produite dans le contexte de la désintégration des institutions étatiques et de la désintégration territoriale.

Stepan (1999) distingue la fédéralisation *coming-together*, lorsque des unités qui ont déjà une certaine autonomie s'unissent tout en conservant leur identité, et la *holding-together*, lorsqu'il y a une dévolution de pouvoir et donc la transition d'une structure unitaire à une structure fédérale, qui est due à la nécessité de maintenir l'unité dans des

réalités multiculturelles. Bien qu'il puisse sembler que l'URSS doive être classée dans ce dernier type, Stepan sépare strictement ces deux extrémités du continuum démocratique de ce qu'il appelle le *putting-together*, lorsque l'État est constitué par une force coercitive non démocratique venant du centre. Ce facteur générique — le rôle du centre — sera examiné en détail un peu plus tard.

Outre les conditions d'émergence du fédéralisme russe, qui reflètent la dynamique centrifuge de l'État russe en temps de crise et déterminent la future structure institutionnelle, cette structure émergente mérite une considération séparée. Les premières constitutions de la RSFSR et de l'URSS, ainsi que leurs versions ultérieures, prévoyaient l'attribution de l'autonomie territoriale sur des bases ethniques au sein des républiques socialistes soviétiques (par exemple, Constitution de la RSFSR, 1918, Chapitre V, art. 11). Outre la possibilité d'établir leurs propres langues, ces autonomies internes avaient des représentants au Soviet des nationalités (l'une des deux chambres du Soviet suprême de l'URSS), c'est-à-dire qu'une situation s'est produite où, outre les représentants des républiques socialistes soviétiques (par exemple, de la RSFSR), des représentants de leurs autonomies internes, qui avaient leurs propres mandats pour leurs territoires, étaient également présents au Soviet des nationalités (le principe était déjà formulé dans la première constitution soviétique ; Constitution de l'URSS, 1924, Ch. IV, art. 15).

Les versions ultérieures de la Constitution de la RSFSR ont directement garanti la participation des républiques autonomes à la résolution des problèmes relevant de la juridiction de la RSFSR et de l'URSS, par l'intermédiaire de leurs plus hautes autorités, ont proclamé l'impossibilité de modifier les territoires des républiques autonomes sans leur consentement, et ont également désigné le fait de l'existence de leurs constitutions (en particulier, dans Constitution de la RSFSR, 1978, Ch. VIII). Cela a mis l'accent sur le facteur ethnique de la politique nationale de l'URSS conformément aux principes de Lénine, et cela a en fait conduit à une asymétrie entre les autonomies et les autres régions de la RSFSR qui n'avaient pas un tel statut et étaient peuplées majoritairement de Russes.

Stepan (1999) souligne l'asymétrie comme une caractéristique commune de toutes les démocraties multinationales, puisqu'elles attribuent des pouvoirs culturels, linguistiques et autres à leurs différentes entités fédérées afin de maintenir le système politique. Il souligne que même si la Fédération de Russie moderne ne fonctionne pas comme une démocratie, elle est également asymétrique ; il semble justifié, compte tenu

des caractéristiques susmentionnées de la structure de l'État, d'étendre cette affirmation à la période soviétique. À cet égard, ce n'est pas l'asymétrie en tant que telle, mais son ampleur qui distingue la Russie des autres fédérations (Smith, 1999, cité dans Ross, 2002).

Dans son article ultérieur, Stepan (2000) examine plus en détail la définition de l'asymétrie et soutient qu'il existe deux utilisations « légitimes » de ce mot dans les études du fédéralisme : en relation avec les asymétries socio-économiques et avec les différences constitutionnellement consacrées entre le statut juridique et les prérogatives des différentes entités fédérées au sein d'une fédération. Parmi le deuxième, il distingue des formes d'asymétrie selon leur rapport avec la constitution : les asymétries constitutionnelles, aconstitutionnelles / extraconstitutionnelles et anticonstitutionnelles.

Ross (2002), caractérisant la Fédération de Russie moderne comme une fédération asymétrique, opère avec trois formes de cette asymétrie : l'asymétrie socio-économique (inégalités dans le statut socio-économique des entités fédérées et dans le bien-être de leurs citoyens ; présente dans toute fédération), l'asymétrie politique (inégalités de représentation et de statut politique, découlant de facteurs tels que, par exemple, le statut socio-économique de la région) et l'asymétrie constitutionnelle (correspondant à la définition ci-dessus de Stepan). Selon Ross, ces formes sont liées : par exemple, l'asymétrie constitutionnelle aggrave l'asymétrie politique et socio-économique.

Bien que le cas étudié fasse référence à une asymétrie entre les statuts des entités fédérées (ou, comme on les appelle communément en Russie, sujets de la fédération), ce n'est pas la seule signification du mot « asymétrie » qui apparaît dans la littérature sur le fédéralisme. Dans son livre *Exploring federalism*, Elazar (1987), en particulier, utilise le concept d'asymétrie exclusivement dans le contexte d'associations de petits États avec des États plus grands dans des arrangements tels que, par exemple, une *federacy*. Bien qu'Elazar, par exemple, décrive les changements synchrones dans les constitutions fédérales, républicaines et provinciales de la Yougoslavie comme visant à maintenir « constitutional harmony and symmetry » (p. 175), il réserve néanmoins la notion d'asymétrie exclusivement à l'usage décrit ci-dessus. Ainsi, par exemple, en parlant des accords bilatéraux entre Madrid et différentes régions d'Espagne, Elazar préfère appeler ces différences « special constitutional arrangements for each entity », qui sont « appropriate to the "personality" of each entity » (p. 166), plutôt que de les qualifier d'asymétrie.

Afin d'éviter des constructions terminologiques complexes, comme ce serait le cas avec

la terminologie utilisée par Elazar, ce travail privilégiera la définition des asymétries que Ross applique à la Russie, ainsi que la classification du rapport de leurs formes avec les normes constitutionnelles, élaborée par Stepan.

Dans Elazar (1987), on peut trouver une autre conclusion importante pour le thème du fédéralisme russe, relative à un autre facteur structurel de l'État russe : le centre. Elazar décrit qu'un État unitaire peut être considéré comme utilisant des principes fédéraux lorsque l'accord entre les entités participantes acquiert force constitutionnelle. En distinguant les systèmes unitaires décentralisés des systèmes unitaires proprement dits, qu'il appelait « undiluted unitary system » (p. 47), Elazar souligne que ces derniers ont historiquement montré des tendances centralisatrices « diluées » seulement par des facteurs extrapolitiques tels que les différences ethniques, religieuses et autres différences culturelles, alors que dans un système constitutionnellement décentralisé, les principes fédéraux intégrés deviennent un rempart contre la centralisation, qui n'est donc pas perçue comme quelque chose de bon du point de vue de la gouvernance.

Elazar a classé l'URSS comme une fédération, faisant le choix conscient d'inclure tous les systèmes qui, même formellement, se positionnent comme tels. Il convient toutefois de noter que même le caractère fédéral de l'État russe moderne peut être remis en question, car dans certaines définitions classiques, la Russie peut ne pas correspondre au concept d'un système fédéral (Stepan, 2000), et cela peut donc être étendu à la période soviétique, qui a commencé avec le *putting-together* coercitif et a été caractérisée par le rôle omniprésent du centre. Enfin, la tendance à la centralisation, qu'Elazar attribue aux systèmes unitaires « non dilués », est clairement évidente dans l'histoire russe. Dans cette optique, ce qu'il décrit comme inhérent à un système unitaire semble également pertinent dans le cas de l'État russe, ce qui est apparemment lié au rôle historique du centre fort.

Deux autres définitions importantes données dans les classifications d'Elazar sont la fédération ethnique et le modèle centre-périphérie, qui découle de la théorie organique. Il définit une fédération ethnique comme une fédération où des pressions peuvent surgir en lien avec les revendications ethniques pour une plus grande autonomie dans les régions où elles constituent la majorité. Quant au modèle organique, Elazar le définit comme ayant une tendance à reproduire les régimes oligarchiques et l'objectif de contrôler le centre du pouvoir ; l'adaptation à la diversité est obtenue par le fait que le centre accorde l'autonomie aux régions périphériques ou les droits des minorités aux groupes périphériques, mais pour des raisons d'intégrité, le centre les laisse

effectivement à la merci de ses décisions, même si les arrangements sont constitutionnels.

Ces définitions de la fédération ethnique et de la centralisation, perçue au sein d'un système unitaire comme une chose positive du point de vue de la gouvernance et « diluée » uniquement par des facteurs ethniques et autres, fait écho à l'analyse qu'Obydenkova et Swenden (2013) font dans leur article. Ils abordent, entre autres, le tableau ethnique de la Fédération de Russie contemporaine, en soutenant notamment qu'il existe différents points de vue concernant la centralisation et la symétrie entre le groupe ethnique russe dominant et les régions ethniques périphériques : les premiers préfèrent une fédération plus centralisée et symétrique, tandis que les seconds prônent une fédération plus décentralisée et asymétrique.

Obydenkova et Swenden soulignent, entre autres, que l'effondrement de l'URSS a conduit les élites régionales ethniques, qui avaient déjà un statut asymétrique par rapport aux autres régions pendant la période soviétique, à se retrouver dans une position de négociation forte vis-à-vis de Moscou. Les républiques de Russie ont cherché à adopter la stratégie des républiques socialistes soviétiques pour maximiser leur autonomie par rapport au centre, et deux d'entre elles, le Tatarstan et la Tchétchénie, ont même cherché à obtenir la souveraineté en dehors du cadre de l'État russe lui-même. La conclusion que l'on peut en tirer est que, comme ce fut le cas à l'époque de la création de l'Union soviétique, la Fédération de Russie moderne, dans les premières années de son existence, traversant une grave crise et des bouleversements politiques, sociaux et économiques, s'est heurtée à des forces centrifuges se développant dans les régions mêmes qui avaient un statut asymétrique au sein du système fédéral, lequel était apparu dans le passé précisément dans le contexte de cette dynamique centrifuge. Parallèlement, et paradoxalement, tout en facilitant l'émergence de nouvelles communautés nationales, le fédéralisme a également contribué à préserver l'État russe d'une désintégration complète (Ross, 2002).

Ainsi, dans la pratique, le fédéralisme en Russie est né au XXe siècle et sa tradition remonte à la construction de l'État pendant la période soviétique, qui a suivi l'effondrement de l'Empire russe. Survenant dans un contexte de désintégration territoriale et de désintégration de la structure étatique antérieure, ainsi que de mouvements nationaux à la périphérie, le fédéralisme centrifuge est devenu un moyen de garantir l'intégrité de l'État ; la structure fédérale résultante de la RSFSR était asymétrique, reflétant le facteur ethnique. Cependant, dès le début, le centre a joué un

rôle décisif dans ce processus, et le système qui en a résulté, ainsi que le processus de sa création, étaient strictement non démocratiques. À cet égard, le choix du mot « arrangements » dans le titre de ce sous-chapitre n'est pas accidentel : bien que le terme soit largement utilisé dans la littérature académique, le titre s'inspire principalement des classifications développées par Elazar (1987), qui considère la variété d'arrangements fédéraux comme un continuum, rendant ainsi ce terme assez large et ne revendiquant pas un caractère démocratique, ce qui contraste clairement avec, par exemple, le *federal bargain*, dont l'application à l'URSS est critiquée par Stepan (1999) comme étant incompatible avec ses aspects coercitifs et non démocratiques.

Enfin, ces défis se sont avérés récurrent et, à la suite de l'effondrement de l'URSS, confrontée à la même dynamique centrifuge, la Russie moderne a reproduit la structure asymétrique d'une fédération ethnique. En pratique, le nouveau format s'est traduit par l'adoption du Traité de Fédération en 1992, qui, selon Obydenkova et Swenden (2013), accordait la préférence aux régions ayant un statut républicain, qu'elles percevaient comme une conséquence logique de la reconnaissance de la diversité multinationale de la Russie. Le traité lui-même était en fait constitué de trois traités entre le gouvernement fédéral et les régions, qui étaient divisées en trois catégories : les républiques souveraines au sein de la Fédération de Russie ; *oblast* autonome et *okrougs* (districts) autonomes au sein de la Fédération de Russie ; *oblasts*, *kraïs* (territoire, province), villes de Moscou et de Saint-Petersbourg de la Fédération de Russie (Traité de Fédération, 1992). Le choix des mots est emblématique : « au sein de la Fédération de Russie » par rapport aux républiques et régions autonomes et « de la Fédération de Russie » par rapport aux autres régions.

Il convient de noter que la considération du fédéralisme russe à travers l'accent mis sur le facteur ethnique et comme phénomène de fédération ethnique (et spécifiquement ethno-territoriale) n'est pas la seule approche possible. Par exemple, l'analyse de Stoner-Weiss (2006) est largement concentrée sur les aspects économiques et de gouvernance, et elle soutient en particulier que la résistance des gouvernements régionaux au centre était liée à ces questions plutôt qu'à des revendications ethniques ou culturelles. Selon Stoner-Weiss, les élites au niveau régional ont tenté d'empêcher la réglementation du gouvernement central ou toute autre interférence dans leurs activités. Ces intérêts ont miné la reconstruction de l'État central et sa capacité à gouverner dans les années 90.

Tout en reconnaissant le pluralisme des perspectives de recherche, ce travail

continuera de se concentrer sur le facteur ethnique comme source de dynamique centrifuge. Cela est dû à la nécessité de se concentrer sur les républiques, les unités clés de la fédération ethnique, en tant que sources les plus importantes d'asymétrie dans le système fédéral russe, ce qui a été démontré précédemment et sera démontré à plusieurs reprises plus tard.

Centre faible et spectre de la (re)centralisation

Placer les réformes centralisatrices de Poutine dans le cadre historique du passé récent est une étape importante : comprendre la situation dans laquelle se trouvait l'État russe après l'effondrement de l'Union soviétique conduit directement à comprendre comment les changements ultérieurs sont devenus possibles, pour quelles raisons et dans quelles directions ils se sont produits. Ce sous-chapitre examinera donc le pic d'asymétrie politique dans la Fédération de Russie, ainsi que certains aspects et actions des autorités pendant la présidence d'Eltsine qui peuvent déjà être caractérisés comme des efforts de centralisation, et les obstacles auxquels le gouvernement central a été confronté.

La célèbre phrase de Boris Eltsine « Prenez autant de souveraineté que vous pouvez en avaler » (traduite du russe), prononcée dans la capitale du Tatarstan en 1990, est une expression discursive de la logique du centre derrière la promesse d'une plus grande autonomie, qui est similaire à la logique des actions du nouveau pouvoir soviétique septante ans plus tôt : trouver une solution pour préserver l'État dans les conditions centrifuges. Cela est particulièrement révélateur à la lumière de la deuxième partie de cette citation, dans laquelle Eltsine rappelle que ces autonomies sont cependant situées au centre de la Russie (Boris Yeltsin Presidential Center, 2015). Un autre discours d'Eltsine reflète aussi la limite qu'il a fixée à la dévolution : « But there is a line which cannot be crossed in any case or circumstance: that is the unity of Russia, its territorial and legal integrity » (Gleason, 1992, p. 156).

Comme indiqué précédemment, la dévolution du pouvoir était donc perçue par le centre comme un moyen de préserver l'État russe, et non comme une sorte d'arme contre lui en tant que tel. Ainsi, en défendant le concept même de la Fédération de Russie, Eltsine s'est élevé contre les atteintes à son intégrité territoriale et juridique (Gleason, 1992). Cette logique peut être retracée dans la volonté de restaurer l'autorité de l'État russe sur la Tchétchénie, ce qui a notamment conduit à un conflit armé. Le conflit a démontré, entre autres, la volonté du centre fédéral de recourir à la force dans les cas où cela était

jugé nécessaire, soulignant ainsi dans la pratique la limite à la dévolution fixée par Eltsine.

Obydenkova et Swenden (2013) soulignent que, malgré l'asymétrie persistante dans le statut des différentes régions, la Constitution adoptée en 1993 présente des caractéristiques centralisatrices reflétées dans la longue liste de compétences exclusives et parallèles du gouvernement fédéral et la suprématie des actes fédérales ; il est important de noter que, selon la Constitution, en cas de non-conformité des dispositions de la Constitution avec les dispositions du Traité de Fédération, les dispositions de la Constitution prévalent (Constitution de la Fédération de Russie, 1993, Titre Deux, art. 1). Afin de contourner les contradictions émergentes, en particulier dans les républiques qui pensaient que le système du Traité de Fédération était meilleur pour elles, la nouvelle Constitution a été soumise à un référendum pour l'ensemble du pays sans nécessiter de majorité au niveau régional, et en conséquence elle a été adoptée à l'échelle nationale par 58,4 %, bien que dans 8 républiques et 10 autres régions la majorité a voté contre, et dans 5 autres républiques le taux de participation a été inférieur à cinquante pour cent. Il convient de noter que l'adoption de la Constitution en tant que telle est devenue possible après la victoire d'Eltsine dans la lutte contre le parlement, qui en octobre 1993 a pris une forme armée et s'est distinguée par de tels événements que des chars tirant sur le bâtiment du parlement ; Eltsine a édité à la main le projet de Constitution imprimé (Draft Constitution of the Russian Federation, 1993).

Enfin, la situation économique des régions et les relations personnelles de leurs gouverneurs avec Eltsine avaient une grande importance dans le système établi, ce qui s'exprimait dans les traités bilatéraux avec le centre, qui ont eu lieu même après l'adoption de la Constitution de 1993 (Obydenkova & Swenden, 2013). Les interactions politiques et économiques dans des domaines tels que le soutien au président par les régions et les subventions aux régions par le centre fédéral ont été déterminantes. De plus, la plupart des chefs des républiques étaient directement élus, tandis que la plupart des chefs des autres régions étaient nommés directement par Eltsine (Stepan, 2000), ce qui conduit à des évaluations du système en place à l'époque comme, par exemple, l'affirmation de Tafel (2011) sur l'alliance du centre avec les républiques tout en maintenant un contrôle centralisé sur le reste dans le contexte de l'effondrement de l'URSS.

La base contractuelle du fédéralisme, les conflits armés liés au séparatisme et la violation chronique du droit fédéral par les régions faisaient partie d'un phénomène

commun qui s'est manifesté de multiples façons, dont les différents aspects font l'objet de divers travaux de chercheurs. Obydenkova et Swenden (2013) mentionnent la perception par certains chefs régionaux de leurs régions comme des fiefs personnels dans lesquels ils tentaient de contrôler les ministères locaux des affaires intérieures, entravant ainsi la mise en œuvre des lois fédérales. Stepan (2000) a décrit le non-respect des lois centrales au cours de cette période comme sans précédent pour toute fédération démocratique, et même lorsque la Cour constitutionnelle a statué sur certains cas, la mise en œuvre de ses décisions n'a pas été cohérente. Stoner-Weiss (2006) affirme que la plupart des régions ont en pratique exercé leur autonomie au-delà du cadre des traités bilatéraux, de la Constitution et de la loi fédérale : elles ont déclaré leur pouvoir souverain, ont usurpé les privilèges fiscaux fédéraux, ont introduit des tarifs intérieurs illégaux, ont établi des exigences de citoyenneté différentes de celles de la Fédération de Russie et ont même émis leur propre monnaie; elle affirme également que tout au long de la décennie des années 90, il y a eu une augmentation constante du non-respect de la législation fédérale, et le plus souvent, les républiques de Russie étant les contrevenantes les plus fréquentes, et que le niveau de non-respect de la législation fédérale était en dépendance inverse de l'état de l'économie russe.

Dans leur travail, de Figueiredo et al. (2007), parlant de la différence entre la période des années 90 et la centralisation pendant la présidence de Poutine, notent que le fédéralisme dans les premières années de la Fédération de Russie moderne était un faux succès en termes de répartition du pouvoir. Selon eux, les anciennes institutions hiérarchiques de l'URSS, qui gouvernaient ce qu'ils considéraient comme un État unitaire, n'ont pas disparu mais ont subi un coup temporaire, offrant aux gouvernements régionaux une fenêtre d'opportunité. Le centre favorisait un système fédéral dans lequel il aurait un rôle de premier plan dans la détermination de la répartition du pouvoir entre lui-même et les entités fédérées, tandis que ces dernières favorisaient un système plus contractuel avec des traités bilatéraux ou collectifs, et c'est dans ce conflit de perspectives que, selon Stoner-Weiss (2006), il faut voir le non-respect chronique de la loi fédérale par les régions. La possibilité même d'un tel conflit témoigne de la faiblesse du centre, qui n'a pas eu la possibilité d'imposer largement sa vision de la fédération. Autrement dit, même si la fédération était plus décentralisée dans les années 1990 par rapport à la présidence ultérieure de Poutine, il s'agissait en réalité du résultat d'une lutte pour la domination, l'équilibre ayant basculé en faveur des régions, et le centre étant incapable de les maîtriser.

Ainsi, les études consacrées au système fédéral de la Russie des années 1990 et au tournant du siècle permettent en réalité de placer les périodes Eltsine et Poutine dans un continuum du système étatique russe moderne. L'élection de Poutine, suivie de la centralisation du pouvoir, a changé la dynamique de la lutte de pouvoir qui a éclaté après l'effondrement de l'URSS, plutôt que de surgir de nulle part pour détruire une certaine décentralisation démocratique préexistante. La perspective historique permet donc de considérer cette centralisation plutôt comme une recentralisation après une brève période de dévolution du pouvoir survenue dans le contexte d'un centre faible qui avait connu la désintégration de l'État.

(Re)centralisation poutinienne

Etant donné que la centralisation sous Vladimir Poutine est un succès de recentralisation là où Eltsine s'est révélé incapable d'y parvenir en raison d'un certain nombre de facteurs, et même dans le cas où la centralisation ne serait pas considérée sous cet angle, la question des facteurs qui ont rendu cette centralisation possible en tant que telle, ainsi que des directions de son développement, devient essentielle.

de Figueiredo et al. (2007) soulèvent dans leur analyse deux dilemmes principaux du fédéralisme, qui semblent très pertinents au phénomène de centralisation du pouvoir en Russie avec l'élection de Poutine : qu'est-ce qui empêche le gouvernement fédéral de détruire le fédéralisme en intimidant ses entités constitutives, et qu'est-ce qui empêche les entités constitutives de saper le fédéralisme par diverses formes de non-coopération (Riker, 1964, cité dans de Figueiredo et al., 2007) ? En analysant ce double dilemme, dont la résolution réussie est la clé d'un système fédéral réussi, ils concluent que dans le cas de la Russie, une non-coopération a été observée des deux côtés. En cela, ils complètent le travail de Blanchard et Shleifer (2000, cité dans de Figueiredo et al., 2007), qui se sont concentrés sur les régions et ont conclu que le centre avait besoin de plus de pouvoirs, car, selon de Figueiredo et al., l'absence de contraintes fiables et auto-exécutoires sur le centre permet à ce dernier de s'écarter de la coopération fédérale. En d'autres termes, résoudre le double dilemme nécessite non seulement de donner au centre la capacité de contrôler l'évasion des régions, mais aussi de lui imposer un ensemble de contrôles qui puissent empêcher la prédation de sa part. Un déséquilibre dans un sens ou dans l'autre entraîne à terme le risque d'effondrement de la fédération. Selon cette perspective, les problèmes du fédéralisme russe des années 1990, liés à un centre trop faible, ont été remplacés par la situation inverse avec le début de la croissance

économique, ce qui a facilité la restauration de l'autorité centrale. Ainsi, les causes profondes de la centralisation en tant que phénomène résident dans l'échec de la création d'institutions fédérales auto-exécutoires dans les premières années de la fédération moderne, grâce auxquelles Poutine « has been able to resurrect unilaterally a powerful and predatory center faster than anyone predicted » (de Figueiredo et al., 2007, p. 179).

Tafel (2011), analysant les négociations sur les institutions fédérales dans les États subissant une transition de régime, décrit la centralisation de Poutine comme des réformes visant à affaiblir les dirigeants infranationaux et à rationaliser le chaos juridique causé par les traités bilatéraux du centre avec les régions, qui à leur tour étaient « poorly equipped » (p. 269) pour maintenir un équilibre délicat des pouvoirs en raison du sous-développement des institutions de coordination telles que le pouvoir législatif et les partis politiques. À cet égard, il est intéressant de noter que la centralisation comprend, entre autres, la réforme de la chambre haute du parlement et la cooptation des élites régionales par le parti politique pro-présidentiel Russie unie. En concluant son évaluation de la manière dont la centralisation a changé la nature des négociations intergouvernementales en Russie, Tafel soutient que les interactions entre le centre et les régions sont désormais plus hiérarchiques et moins intégratives, ce qui porte encore plus atteinte au principe de séparation fédérale des pouvoirs. Enfin, Tafel suggère qu'à l'avenir, il pourrait y avoir un éloignement du bilatéralisme contractuel entre les régions et le centre (Chebankova, 2007, cité dans Tafel, 2011).

Stoner-Weiss (2006) considère la centralisation de Poutine, qu'elle qualifie de « aggressive institutional reforms » (p. 4), comme une réponse à la menace posée par le basculement de l'équilibre des pouvoirs en faveur des régions qui défient le centre, en mettant l'accent sur la menace pour le développement économique. Bien que les causes profondes de cette situation résident, selon Stoner-Weiss, dans l'absence d'institutions nécessaires, sa perspective met principalement en lumière les problèmes de gouvernance et d'économie, en plaçant les réformes de Poutine dans le contexte du syndrome de l'État faible qui est un thème clé de son livre. La raison pour laquelle le centre, en la personne de Poutine, a pu défier la résistance régionale est, selon elle, l'amélioration de l'économie russe. Cependant, en cas de déclin, Stoner-Weiss prédit le retour d'une résistance ouverte, puisque les faiblesses institutionnelles de l'État post-soviétique héritées par Poutine n'ont pas été éliminées par ses réformes, qu'elle qualifie de tentative de construire « authoritarianism lacking an authoritative state – authoritarianism without authority » (p. 147). Cette caractéristique fait écho à la vision du régime russe comme

un régime personnaliste avec un rôle important pour les règles informelles, dans lequel la stabilité est basée sur la compréhension générale et le soutien, y compris le soutien populaire, de celui qui est au sommet du système (Hale, 2014).

Gelman (2021) souligne le rôle personnaliste de Poutine, réalisé à travers ce qu'il appelle le consensus imposé, c'est-à-dire un mécanisme de coordination des élites qui garantit leur loyauté au président soit volontairement, soit par coercition, à travers une combinaison de méthodes incitatives et coercitives. Il soutient que le succès de Poutine est dû à deux avantages importants dont il bénéficiait : la légitimité grâce à une large victoire électorale, ce qui contrastait fortement avec l'élection présidentielle de 1996, lorsque Eltsine n'avait réussi à gagner qu'en mobilisant tous les segments de l'élite, et la coïncidence de son élection avec une période de reprise économique en Russie et de hausse des prix mondiaux du pétrole. Bien que le succès global de Poutine ne soit pas dû uniquement à ces deux avantages, ils en ont fourni la base et, par conséquent, en combinaison avec les mesures prises, Poutine, comme le soutient Gelman, a concentré les leviers de contrôle sur les actifs économiques les plus importants, procédant à une « "capture de l'État" de l'intérieur » (p. 172 ; traduit du russe, guillemets internes modifiés). Ainsi, sans ces avantages, la monopolisation effective du pouvoir aurait été difficile, malgré les conditions préalables héritées d'Eltsine, comme par exemple la Constitution qui conférait formellement au président de larges pouvoirs, car la domination politique potentielle était confrontée à des facteurs tels que la faiblesse de l'État, la situation économique difficile, la fragmentation des élites et le faible soutien des dirigeants politiques au sein de la population.

Stepan (2000) mentionne que l'ascension de Poutine est en partie due à l'utilisation de l'armée (ce qui fait écho à la suggestion de Stonner-Weiss (2006) que la forte baisse du niveau de non-respect des lois fédérales après le début du deuxième conflit tchétchène, en plus des raisons purement économiques, peut également être lié à ces actions armées, qui étaient considérées par les régions comme un moment inopportun pour défier le centre) et à la promesse de restaurer l'État. En 2000, au moment où Stepan écrit ces lignes, il note déjà « all the uncertainties about the possible authoritarian tendencies of Putin » (p. 173), affirmant que, selon lui, le phénomène Poutine est qu'il a été perçu comme quelqu'un qui pourrait mettre fin à la déflation du pouvoir et continuer la construction de ce pouvoir. Ainsi, affirme Stepan, Poutine, au nom de la restauration de la verticale du pouvoir, a eu accès à des mesures de restriction sur les dirigeants régionaux auxquelles le président d'une « normal democratic

federation » (p. 173) ne pouvait pas se prévaloir.

Ainsi, les thèmes des prérequis institutionnels (à la fois directs, sous la forme de la Constitution de 1993, et ceux liés au sous-développement des institutions en tant que telles) et de la faiblesse de l'État, qui a subi un coup dur après l'effondrement de l'URSS et pendant les années 90 et la déflation du pouvoir (souvent de nature illégale), sont largement retracés dans les travaux des chercheurs. Cependant, comme l'a montré cette revue de littérature pertinente, cela ne suffit pas à expliquer le phénomène Poutine et ses réformes : d'autres facteurs, comme la situation économique et le soutien électoral, ont joué un rôle important, contrastant avec la situation dans laquelle se trouvait le président Eltsine. La centralisation elle-même en tant que processus comprenait des réformes institutionnelles, mais aussi l'utilisation des organes de force, un changement dans la dynamique d'interaction entre le pouvoir présidentiel et les élites, et le reformatage effectif de ces dernières par leur cooptation par le parti pro-présidentiel. Ces processus, pris ensemble, se concentrent sur la figure de Poutine comme une sorte de centre gravitationnel du « système solaire » : le président renforce constamment son rôle d'acteur de plus en plus dominant dans la détermination du comportement des autres acteurs et dans la prise de décisions politiques, malgré la persistance de divers groupes et cliques au sein de l'élite (Petrov, 2011, cité dans Gelman, 2021).

Il convient de noter que certains travaux de recherche se concentrent sur le personnalisme comme une caractéristique traditionnelle et essentielle de la gouvernance russe elle-même. Par exemple, Chebankova (2010) soutient que la Russie se trouve dans une situation où les institutions démocratiques sont empruntées à l'extérieur, et donc l'interaction entre elles et la culture politique existante est très complexe. Chebankova identifie des caractéristiques du style politique russe telles que la personnification du pouvoir et le régime autoritaire de gouvernance, qui ont des racines historiques profondes. Ce faisant, elle examine non seulement les conditions institutionnelles ou politiques préalables aux réformes de Poutine, mais aussi les conditions historiques et sociales.

De telles évaluations du style politique russe et des tendances du système étatique russe ou même de Poutine personnellement sont assez courantes à la fois dans la littérature académique sur l'histoire (par exemple, Pipes, 1974, cité dans Chebankova, 2010), les sciences politiques, les relations internationales, dans les analyses de l'État russe moderne (par exemple, Sakwa, 2007 ; Shevtsova, 2010) et dans les travaux journalistiques polémiques (par exemple, Politkovskaya, 2004).

Bien entendu, à l'instar des facteurs qui l'ont rendue possible, la centralisation ne se limite pas au seul champ institutionnel. Par exemple, outre les réformes politiques, Poutine s'est attaché à instaurer un contrôle étatique sur les actifs économiques : on peut parler d'une (re)nationalisation (formulation par analogie avec la (re)centralisation) du secteur pétrolier et gazier, renforçant ainsi le pouvoir central tant au niveau national par le biais du contrôle de la rente qu'au niveau international par le contrôle des ressources d'exportation géopolitiquement importantes (une approche institutionnelle peut toutefois être appliquée à ces sujets, comme le démontrent, par exemple, des travaux relevant du domaine de l'économie institutionnelle, tels que Reynolds et Kolodziej, 2007) ; des processus similaires se sont produits dans les médias russes. Étant donné que l'analyse de ce travail porte précisément sur l'asymétrie de la fédération ethno-territoriale, et qu'une prétention à l'exhaustivité remettrait en cause son contenu, l'approche analytique restera institutionnelle.

Question de recherche

La revue de littérature a permis d'identifier les principaux concepts et classifications liés à l'asymétrie, aux caractéristiques et aux dynamiques de l'État russe et de son système fédéral, ainsi que les approches clés pour comprendre la recentralisation mise en œuvre par Poutine. Le moment est venu d'établir un lien entre la recentralisation et l'asymétrie afin de formuler une question de recherche précise. Ceci amène à un point essentiel : la contrainte imposée par le système fédéral lui-même, qui limite la possibilité de réviser fondamentalement son asymétrie.

L'asymétrie constitutionnelle formelle du système fédéral russe découle du statut différencié des entités fédérées, ou sujets de la fédération, divisés en plusieurs types : la fédération comprend des républiques, des *kraïs* (territoire, province), des *oblasts* (régions), des villes d'importance fédérale, un *oblast* autonome et des *okrougs* (districts) autonomes (Constitution de la Fédération de Russie, 1993, Ch. 1, art. 5). Bien que les *okrougs* autonomes soient répertoriés parmi les sujets de la fédération, formellement égaux dans leurs relations avec les autorités fédérales, ils font simultanément partie d'autres sujets de la fédération (Ch. 9, art. 66), à la seule exception de la Tchoukotka. Les républiques, à leur tour, ont le droit d'établir leurs propres langues officielles, utilisées au sein de leurs organes de pouvoir parallèlement au russe, tandis que les autres sujets de la fédération ne bénéficient pas explicitement de ce droit dans la Constitution (Ch. 9, art. 68). Les républiques sont également dotées de plusieurs attributs uniques qui les distinguent des autres : la « constitution » comme appellation officielle de leurs lois

fondamentales (au lieu de la charte, comme dans les autres sujets de la fédération), et enfin, le terme « État » appliqué aux républiques : « La république (État) a sa Constitution... » (Ch. 1, art. 5).

La division des sujets de la fédération en types et les caractéristiques mentionnées des républiques, à l'exception de leurs droits linguistiques, relèvent du chapitre 1 de la Constitution russe, et sa révision, selon la procédure établie, équivaldrait de fait à l'adoption d'une nouvelle constitution, comprenant des étapes telles que la convocation d'une assemblée constituante et, ultérieurement, un éventuel référendum sur l'adoption du projet de constitution élaboré par cette assemblée (Ch. 9, art. 135). Une telle situation est inédite dans l'histoire de la Russie moderne. De plus, la loi constitutionnelle fédérale relative à une assemblée constituante n'a pas encore été adoptée par le parlement, ce qui signifie qu'il n'existe aucun mécanisme spécifique pour l'adoption d'une nouvelle constitution. Par conséquent, l'élimination hypothétique de l'asymétrie formelle se heurte à des obstacles constitutionnels fondamentaux. En outre, même les droits linguistiques des républiques, consacrés au chapitre 3 de la Constitution et donc susceptibles d'amendement par le parlement, n'ont jamais été modifiés, malgré les nombreux amendements constitutionnels adoptés par le parlement, y compris des amendements à ce même chapitre (Official Internet Resources of the President of Russia, n.d.).

Par conséquent, et compte tenu des manifestations extraconstitutionnelles d'asymétrie déjà évoquées, telles que les traités avec le centre, il est logique de supposer que si les efforts de recentralisation visaient, entre autres, une forme d'harmonisation des asymétries, ils ont été menés sur le plan politique et aconstitutionnel / extraconstitutionnel, en contournant les obstacles existants sur le plan constitutionnel. C'est à ce stade que se dessine la formulation précise de la question de recherche : comment les réformes centralisatrices de Vladimir Poutine ont-elles transformé l'asymétrie du système fédéral russe et, compte tenu des limites imposées par la nature fondamentale des dispositions constitutionnelles établissant une fédération asymétrique, quels mécanismes ont été à l'œuvre pour cette transformation ?

La variable dépendante dans cette formulation de la question est l'asymétrie existante dans la structure fédérale de la Russie conformément à la classification choisie ci-dessus, et elle consiste donc à comprendre quel impact les réformes de Poutine ont eu sur ces asymétries et quels mécanismes ont été à l'œuvre pour cette supposée transformation.

Hypothèses

Pour formuler des hypothèses explicatives à partir de la question de recherche choisie, il est nécessaire de sélectionner un cadre théorique spécifique permettant d'examiner les mécanismes par lesquels la centralisation et, en définitive, son impact sur l'asymétrie ont été réalisés. Comme indiqué précédemment, ces efforts ont dû être menés sur le plan politique et extraconstitutionnel, en contournant les contraintes constitutionnelles existantes ; c'est là que réside la clé du choix d'un cadre théorique.

Le livre collectif *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, édité par Streeck et Thelen (2005), contribue à l'analyse néo-institutionnelle en offrant une perspective sur la possibilité des changements transformationnels qui, selon les auteurs, peuvent survenir, dissimulés derrière une stabilité apparente, en l'absence de graves ruptures institutionnelles et de chocs externes, et de manière endogène, sans révision explicite des arrangements existants.

Dans leur analyse, les auteurs définissent une institution comme un régime social, c'est-à-dire un ensemble de règles socialement sanctionnées qui définissent le comportement attendu de certaines catégories de sujets ou la réalisation de certaines actions. Ce régime inclut des droits et des obligations interdépendants pour les acteurs et organise ainsi les comportements (bien que cette définition puisse également englober des pratiques informelles telles que les mœurs et les coutumes, les auteurs se concentrent sur les institutions formalisées, compte tenu de l'objet de leur analyse, qui relève de l'économie politique). Ce faisant, les auteurs intègrent une condition importante qui distingue les institutions des pactes et conventions, dont la stabilité dépend uniquement du comportement égoïste des acteurs directement impliqués : on parle d'une institution que si et dans la mesure où des tiers apportent de manière prévisible et fiable leur soutien aux acteurs dont les attentes normatives institutionnalisées n'ont pas été respectées. Autrement dit, le respect des règles doit être garanti par un tiers, comme par exemple les tribunaux ou, dans le cas des institutions informelles, par la désapprobation sociale. Ainsi, lorsqu'il s'agit d'une institution, la stabilité devient une question de société.

Selon les auteurs, cette définition, c'est-à-dire la compréhension des institutions comme des régimes et l'analyse de leur traduction en comportements comme un processus social, permet de rendre compte des écarts possibles entre institutions et comportements. En effet, l'application d'une règle sociale ne peut être parfaite : des interprétations concurrentes peuvent exister, des conflits peuvent surgir lors de l'application de règles générales à des situations concrètes, des conséquences imprévues peuvent survenir et

des ajustements ultérieurs peuvent être faits, et des failles juridiques ainsi que diverses manières de contourner les restrictions peuvent être recherchées. La nature même d'une institution est déterminée par l'interaction continue entre les créateurs et les applicateurs des règles, c'est-à-dire par la création et la reproduction constantes d'interprétations et de pratiques par de multiples acteurs aux intérêts, obligations et pouvoirs différents. De ce fait, des changements importants peuvent survenir « from within the context of existing opportunities and constraints », et les acteurs peuvent les cultiver délibérément « working around elements they cannot change while attempting to harness and utilize others in novel ways » (Streeck & Thelen, 2005, p. 19).

Streeck et Thelen (2005) identifient cinq modes de changement institutionnel de ce type.

Displacement est un mode de changement qui implique une modification de l'importance relative des différents arrangements institutionnels au sein d'un système, c'est-à-dire l'émergence et la diffusion de nouveaux modèles remettant en cause les formes et pratiques organisationnelles existantes. Comme le soulignent les auteurs, ces changements sont essentiellement induits par des modifications de l'équilibre sociétal des puissances. Ils peuvent souvent survenir de manière endogène par la redécouverte de formes institutionnelles alternatives, que l'on peut considérer comme une renaissance d'alternatives historiques réprimées ou suspendues, mais aussi par l'importation d'institutions et de pratiques étrangères. Dans tous les cas, les changements induits par le *displacement* requièrent une cultivation active de la part d'acteurs entrepreneurs dont les intérêts sont mieux servis par les nouveaux arrangements. À mesure que de plus en plus d'acteurs s'y impliquent, des pratiques auparavant déviantes, anachroniques ou étrangères prennent de l'importance au détriment des formes et comportements institutionnels dominants.

Le changement institutionnel peut également s'opérer par un processus de *layering*. Dans ce mode de changement, la démolition du système existant étant trop coûteuse, voire impossible, les réformateurs contournent les éléments inchangeables et stimulent le changement institutionnel par une croissance différentielle : ils introduisent de nouveaux éléments et les superposent aux anciens dans le but de remplacer ces derniers à mesure que l'influence des nouvelles « couches » grandit. Le *layering* consiste à promouvoir activement des amendements, des ajouts ou des révisions aux institutions existantes.

Pour rester fonctionnelles et s'adapter aux évolutions du monde extérieur, les institutions

doivent être entretenues. Or, elles peuvent subir une érosion et une atrophie dues au *drift*. Contrairement au *layering*, qui implique l'introduction de nouveaux éléments, le *drift* résulte de non-décisions, créant ainsi un décalage entre l'institution et le monde extérieur. En d'autres termes, le *drift* consiste en une inadaptation, qui peut être soit un choix conscient, soit un résultat involontaire de tendances naturelles. À terme, cela entraîne une baisse de l'efficacité.

Contrairement au *drift*, où les institutions conservent leur intégrité formelle malgré une perte de contrôle croissante, *exhaustion* vise un effondrement institutionnel progressif. Dans ce processus, les comportements pratiqués ou tolérés par une institution elle-même la fragilisent, engendrant une dynamique autodestructrice.

Enfin, lors de la *conversion*, contrairement au *drift* ou au *layering*, les institutions ne sont pas tant modifiées ou laissées à dépérir qu'elles ne sont réorientées vers de nouveaux objectifs ou fonctions. Cela peut se produire suite à des changements environnementaux, entraînant une réaffectation des ressources institutionnelles existantes, ou suite à des bouleversements des rapports de pouvoir, lorsque des acteurs dont l'implication n'était pas forcément anticipée prennent le contrôle d'une institution et l'utilisent pour atteindre de nouveaux objectifs. Autrement dit, il s'agit d'une réinterprétation et d'une réorientation de l'institution.

Bien que les réformes centralisatrices de Poutine, même durant ses deux premiers mandats, aient été qualifiées par certains chercheurs en des termes tels que « aggressive institutional reforms » (Stoner-Weiss, 2006, p. 4), elles ont été mises en œuvre dans le cadre de la Constitution de 1993 sans aucune révision de celle-ci. Jusqu'à la présidence de Dmitri Medvedev, aucune modification constitutionnelle n'a été apportée, hormis des amendements purement techniques à la liste des sujets de la fédération, dus à des changements de nom ou à des fusions de ces régions. Autrement dit, jusqu'en 2008, la recentralisation en Fédération de Russie, malgré sa profondeur, s'est opérée sans la moindre modification formelle de la loi fondamentale du pays, qui établit les fondements de sa structure fédérale. Des transformations profondes dans la répartition du pouvoir ont été réalisées sans révision des principes fondamentaux, grâce aux failles, aux ambiguïtés et aux dynamiques existantes. C'est à cet égard que les modes de changement proposés par Streeck et Thelen (2005) apparaissent pertinents : ils pourraient aider à comprendre comment ces changements ont été mis en œuvre et ont conduit à des transformations profondes du système fédéral russe, sans révision formelle de ses fondements. Mais, plus important encore pour la question de recherche, ces modes

semblent particulièrement pertinents dans le contexte de l'impact de la recentralisation sur l'asymétrie de la fédération, étant donné que les dispositions fondamentales l'établissant, comme déjà mentionné, n'ont jamais été révisées, même dans le cadre des réformes constitutionnelles intervenues ultérieurement ; autrement dit, si la recentralisation a transformé l'asymétrie, cette transformation pourrait être analysée à l'aide de ces modes de changement.

Il apparaît ici crucial de citer la critique existante concernant les modes de changement eux-mêmes. Ainsi, van der Heijden (2014) souligne que les chercheurs peuvent rencontrer des ambiguïtés dans la délimitation de ces concepts : par exemple, il peut être difficile de distinguer si l'ajout d'un nouvel élément à une institution existante relève du *layering* ou du *displacement* ; le *drift* peut parfois être assimilée à *exhaustion* ; etc. En fait, ces ambiguïtés se retrouvent directement dans la source originale : par exemple, dans le tableau récapitulatif des caractéristiques des modes de changement institutionnel, le *displacement* est caractérisé comme « a new 'logic' of action inside an existing institutional setting » et le *layering* comme « growth of a new insitutions created on the edges of old ones » (Streeck & Thelen, 2005, p. 31), mais en même temps, un peu plus tôt, les auteurs, considérant la différence subtile entre les deux (due, selon eux, à la possibilité d'observer une croissance différentielle de systèmes parallèles dans les deux cas), la décrivent comme suit : dans le cas du *displacement*, « cultivating a wholly new set of institutions on the fringes of an existing system », et dans le cas du *layering*, « attaching new elements to existing institutions, effecting change gradually within the traditional arrangements themselves » (p. 35). Autrement dit, à deux endroits différents, ils utilisent deux explications apparemment contradictoires pour expliquer les mêmes termes.

Par conséquent, par souci de précision, certains choix doivent donc être faits, et à cet égard, aux fins du présent travail, il a été décidé de suivre les définitions précisément dans la forme où elles ont été initialement données au début de ce sous-chapitre, ce qui permet de distinguer les concepts : le *displacement* repose sur l'émergence et la diffusion de nouveaux modèles, institutions et logiques remettant en cause les formes et pratiques organisationnelles existantes, « a new 'logic' of action inside an existing institutional setting » (Streeck & Thelen, 2005, p. 31) ; le *layering* implique un changement principalement par la création d'une nouvelle « couche » qui s'approprie l'influence de l'ancienne, interchangeable, par la croissance de nouvelles institutions en marge des anciennes, tandis que la *conversion* correspond à la réorientation de la même institution

vers de nouveaux objectifs ; le *drift* désigne l'inadaptation d'une institution à un contexte changeant et la perte d'efficacité qui en résulte, tandis que *exhaustion* est associé à l'effondrement de l'institution, causée par son fonctionnement autodestructeur.

Un autre point important à noter est que ces modes de changement institutionnel sont généralement perçus comme des exemples de changement graduel, voire endogène. Appliquée aux réformes de Poutine, cette interprétation s'avère pour le moins limitée. À cet égard, il convient de souligner à nouveau que, dans le cadre de cette analyse, les modes de changement institutionnel définis par Streeck et Thelen (2005) apparaissent, comme indiqué précédemment, comme des moyens de mettre en œuvre des changements significatifs là où il existe des contraintes et des éléments qui ne peuvent être modifiés. Autrement dit, ils sont considérés comme des mécanismes de contournement.

À cet égard, deux hypothèses sont avancées. La première hypothèse est que l'un des modes de changement adaptés à l'analyse des réformes de Poutine est le *layering*. Le *layering*, tout comme le *displacement*, exige une volonté active et un travail de cultivation, puisqu'il présuppose l'introduction de nouveaux éléments destinés à s'approprier l'influence des anciens éléments immuables, et présuppose une certaine promotion d'amendements aux institutions existantes, ce qui fait écho à la vision de la centralisation de Poutine comme un ensemble de réformes et d'efforts actifs. Cela semble pertinent pour l'analyse d'une réforme aussi clé de la gouvernance de la structure fédérale de l'État et d'une étape aussi importante dans la construction de la verticale du pouvoir que la création de districts (ou *okrougs*) fédéraux. Ces districts, dirigés par des représentants plénipotentiaires du président, regroupent les sujets de la fédération, ce qui relève directement du *layering*.

La seconde hypothèse est qu'un autre mode important de changement institutionnel adapté à l'analyse est le *displacement*. Comme évoqué précédemment, le *displacement* peut résulter de la réactivation et de la redécouverte d'alternatives et d'opportunités réprimées, et être induit par des modifications de l'équilibre sociétal des puissances. Cela correspond à la compréhension de la centralisation de Poutine comme une recentralisation, c'est-à-dire un retour à un état antérieur, rendu possible par la combinaison des facteurs évoqués précédemment, tels que le succès électoral et une situation économique améliorée, qui a finalement entraîné un changement majeur dans l'interaction des élites, permettant le renforcement du rôle du président et du centre. On suppose que le *displacement* en tant que mode de changement institutionnel peut être

observé le cas de la transition vers un système à parti dominant, ce qui s'est passé avec la création du parti pro-présidentiel, qui a provoqué la cooptation des élites et changé la nature des négociations intergouvernementales en Russie.

Méthodologie

Le présent travail est de nature qualitative et prend la forme d'une analyse de deux cas sélectionnés parmi l'ensemble des mesures prises par le président Poutine dans le cadre de ses réformes centralisatrices actives, menées principalement au cours de ses deux premiers mandats présidentiels (2000–2008). Puisque le cadre théorique, la question de recherche et les hypothèses ont été exposés en détail dans le chapitre précédent, la présente section se concentrera sur les aspects opérationnels.

L'analyse est structurée en deux parties principales correspondant aux deux hypothèses. Les réformes mises en œuvre par Poutine ne se limitent pas à ces deux cas ; cependant, en raison des critères restrictifs établis pour le travail et dans un souci de représentativité, ces deux cas ont été sélectionnés. La création des districts fédéraux, en tant que superstructure placée au-dessus des régions et ajoutant, dans un objectif de centralisation, une nouvelle « couche » administrative directement subordonnée au président, constitue un cas représentatif de *layering*. La transition vers un système à parti dominant apparaît quant à elle représentative des caractéristiques clés du *displacement* : l'émergence d'un nouveau modèle au sein du système existant, accompagné d'une croissance progressive de son importance grâce à l'implication d'un nombre croissant d'acteurs (cooptation des élites par le parti), ce qui peut s'expliquer par un changement de l'équilibre sociétal des puissances (l'ascension électorale de Poutine) et la réactivation d'une alternative historique (la pratique du Parti communiste de l'Union soviétique). Bien qu'il soit possible de trouver parmi les réformes réalisées des exemples de *conversion*, de *drift* ou d'*exhaustion*, les deux cas sélectionnés sont les plus clairement identifiables parmi les principales mesures prises par Poutine.

Ainsi, les deux cas ont été sélectionnés de manière théoriquement informée afin d'illustrer les modes de *layering* et de *displacement*. Toutefois, la valeur de cette illustration dépasse le simple exercice d'application dans le cadre du présent travail. En effet, comme il a été mentionné précédemment, si ces modes sont généralement perçus comme des exemples de changement institutionnel graduel, voire endogène, une telle lecture s'avère limitée lorsqu'elle est appliquée aux réformes de Poutine. Dans cette analyse, ils sont donc mobilisés comme des mécanismes permettant de mettre en œuvre

des changements significatifs là où subsistent des contraintes et des éléments intangibles. Autrement dit, ils fonctionnent ici comme des outils de contournement.

Les concepts de *displacement* et de *layering* ont directement influencé la structuration de l'analyse. Tels qu'ils ont été définis dans le chapitre précédent, ils ont permis de mettre en lumière certains aspects concrets du processus de création des districts fédéraux et de l'enracinement du parti présidentiel. Ils ont également orienté la recherche bibliographique : par exemple, puisque le *layering* suppose que la nouvelle « couche » capte l'influence de l'ancienne, il était nécessaire de trouver des études analysant précisément ce phénomène. Ainsi, outre l'analyse générale des réformes concernées, l'étude porte également sur la manière dont les cas examinés correspondent aux modes de changement institutionnel qui leur ont été attribués.

Concernant les sources utilisées, comme indiqué précédemment, cette recherche est qualitative. L'analyse repose donc principalement sur des travaux scientifiques (articles et autres ouvrages), complétés par une part importante de documents officiels tels que les lois fédérales, les décrets présidentiels et la Constitution. Dans certains cas, des articles de presse, des sites web (y compris les ressources officielles des autorités) et des archives ont également été mobilisés. Les noms propres russes dans la bibliographie ont été translittérés par mes soins, sauf dans les cas où il existe une translittération couramment acceptée ou lorsque la source en langue russe indique elle-même une translittération en alphabet latin. La traduction en français des titres des sources en langue russe dans la bibliographie, indiquée entre crochets après le titre original (ou, dans le cas de certains documents officiels, directement dans la référence), a également été réalisée par l'auteur. La maîtrise de la langue russe facilite grandement le recours à ces sources.

Ainsi, la partie analytique de ce travail vise à examiner les effets de la centralisation sur l'asymétrie à travers l'étude des processus de centralisation, c'est-à-dire des réformes concrètes de Poutine sélectionnées dans le cadre des hypothèses, à l'aide des modes de changement institutionnel correspondants.

Sept superstructures

L'analyse commence par la vérification de la première hypothèse, qui concerne l'application du *layering* à une étape aussi importante des réformes fédérales de Poutine que la création de districts fédéraux. En effet, l'une des premières mesures prises par Poutine pour réformer le système des relations fédérales entre le centre et les régions, ou

sujets de la fédération, fut le décret présidentiel du 13 mai 2000 № 849 « Relatif au représentant plénipotentiaire du Président de la Fédération de Russie dans le district fédéral » (titre traduit du russe). Ce décret, comme le souligne Hyde (2001), constituait une première étape, antérieure même aux projets de lois fédérales sur d'autres sujets. Il créa sept districts fédéraux, au sein desquels furent regroupées les sujets de la fédération, et réforma également l'institution des représentants plénipotentiaires du président.

Institut des représentants plénipotentiaires du président

Les représentants plénipotentiaires du président ont été institués dès le début de l'ère Eltsine, en 1991. Ils ont été introduits par le décret présidentiel du 22 août 1991 № 75 « Sur certaines questions relatives aux activités des pouvoirs exécutifs en RSFSR » (titre traduit du russe), qui a également créé l'institution des chefs des administrations régionales, c'est-à-dire des chefs de régions nommés directement par le président après consultation des parlements régionaux concernés (Président de la République socialiste fédérative soviétique de Russie, 1991). Il convient de noter que ces nominations visaient spécifiquement les chefs de régions telles que les *kraïs*, les *oblasts*, l'*oblast* autonome et les *okrougs* autonomes, tandis que les républiques au sein de la Russie, unités clés de la fédération ethno-territoriale asymétrique, étaient exclues de ce cadre. Autrement dit, l'institution des représentants plénipotentiaires du président a accompagné les chefs de régions dès leur création, dans le but de « coordonner les activités des pouvoirs exécutifs » ou, dans le cas des républiques, « assurer la coopération » (Président de la République socialiste fédérative soviétique de Russie, 1991, art. 5). Dans le même temps, dès le début, un rôle important dans le fonctionnement de ce système (tant l'institution des représentants plénipotentiaires du président que les chefs de régions en tant que tels) a été attribué à l'Administration du président, créée un mois plus tôt, qui comprenait également des représentants plénipotentiaires en vertu de leur position.

Comme le souligne Ross (2003), l'un des pouvoirs clés des chefs de régions sous Eltsine résidait dans leur capacité de contrôler la nomination des chefs des subdivisions territoriales des organes fédéraux, tels que la commission électorale ou l'inspection des impôts. Cela leur conférait une influence considérable sur la mise en œuvre effective de la politique fédérale. Les représentants plénipotentiaires du président étaient chargés de superviser ce travail complexe des chefs d'agences régionales et fédérales, mais ils se heurtèrent à des difficultés dès le départ.

Les pouvoirs initialement limités des représentants plénipotentiaires du président, qui

dépendaient également de la coopération des administrations régionales, furent par la suite étendus en plusieurs étapes afin de renforcer leur statut. Cependant, même ces mesures ne permirent pas d'améliorer sensiblement la situation. Conformément au décret présidentiel instituant les représentants plénipotentiaires, leur soutien matériel (logement, transport et équipement) était assuré par les administrations régionales, ce qui accentua leur dépendance.

Nombre de représentants plénipotentiaires nommés par Eltsine étaient originaires de leurs régions respectives et étaient souvent nommés sur recommandation du chef de l'administration régionale. Dans certains cas, ces chefs de régions se virent même accorder le droit de nommer eux-mêmes les représentants plénipotentiaires du président. La mainmise des élites régionales sur les représentants plénipotentiaires fut telle que, par exemple, dans le *krai* de Stavropol, le représentant plénipotentiaire du président cumulait les fonctions de vice-président de la région. Dans certains cas, le représentant plénipotentiaire s'est rangé du côté du chef de région contre le président, et en 1994, par exemple, Eltsine a été contraint de licencier son représentant plénipotentiaire dans le *krai* du Primorié à la demande de l'administration régionale (Ross, 2003 ; Hyde, 2001). L'introduction, en 1996, de l'élection directe des chefs des administrations régionales, conformément au décret présidentiel du 17 septembre 1995 № 951 « Relatif aux élections des autorités étatiques des sujets de la Fédération de Russie et des organes de gouvernement local » (titre traduit du russe) (Président de la Fédération de Russie, 1995), a encore renforcé le statut des chefs de régions élus par rapport aux représentants plénipotentiaires nommés.

La situation était telle qu'en 1997, 60 % des représentants plénipotentiaires furent remplacés, car on craignait que « their loyalty had been co-opted by the regional power elites » (Helmer, 1997, p. 2, cité dans Ross, 2003).

La réforme initiée par Poutine avec son décret susmentionné (Président de la Fédération de Russie, 2000) s'est développée selon deux axes. Premièrement, la fonction de représentant plénipotentiaire du président a été réformée. Le nouveau décret prévoyait notamment une subordination directe et une responsabilité envers le président ; il convient de noter que les représentants plénipotentiaires étaient désormais membres du Conseil de sécurité, ce qui rehaussait leur statut et garantissait des contacts plus étroits avec le président. Enfin, cinq des sept représentants plénipotentiaires étaient issus des forces armées ou des services de sécurité (Hyde, 2001 ; Ross, 2003). Bien que Hyde (2001) relève la persistance d'une dépendance partielle vis-à-vis des

administrations régionales en matière de soutien matériel aux activités des représentants plénipotentiaires du président, le décret stipule le rôle clé de l'Administration du président dans le financement de ces activités, ce qui s'explique notamment par le problème de cooptation évoqué précédemment (Ross, 2003). Il convient de noter que cette disposition figurait déjà dans le décret d'Eltsine de 1992 (Président de la Fédération de Russie, 1992), le principe du financement par l'Administration du président n'est donc pas nouveau, même si Ross l'évoque précisément dans le contexte de la réforme de Poutine.

Deuxièmement, et c'est un point essentiel pour l'analyse de ce travail, si auparavant les représentants plénipotentiaires du président étaient nommés dans des sujets spécifiques de la fédération, désormais, comme l'indique le titre même du décret « Relatif au représentant plénipotentiaire du Président de la Fédération de Russie dans le district fédéral » (Président de la Fédération de Russie, 2000), ils représentent le président dans les limites des districts fédéraux correspondants définis par ce décret. Il convient également de noter ici que l'idée d'attribuer plusieurs régions à un représentant plénipotentiaire du président n'est pas entièrement nouvelle, puisque cette possibilité était déjà mentionnée dans le décret d'Eltsine de 1997 (Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 9 iyulya 1997 g. N. 696 'O polnomochnom predstavitel e Prezidenta Rossiiskoi Federatsii v regione Rossiiskoi Federatsii', cité dans Hyde, 2001), bien que celui-ci ne prévoyait pas la création de superstructures sur les sujets de la fédération, comme ce fut le cas lors de la réforme menée par Poutine.

Superposition des districts fédéraux sur les régions

Pour ce qui est des districts fédéraux eux-mêmes, comme Poutine l'a lui-même déclaré, leur création vise à renforcer le pouvoir présidentiel, et non à remodeler les sujets de la fédération (Hyde, 2001). Cependant, certains commentateurs ont suggéré qu'il ne s'agit là que d'une première étape vers l'élimination des asymétries existantes au sein de la fédération : par exemple, l'homme politique libéral Grigori Iavlinski y voyait précisément l'objectif de la création des districts fédéraux (RFE/RL, *Russian Federation Report*, 2, 25, July 2000, cité dans Hyde, 2001). Cette logique s'inscrit dans la conception des districts fédéraux comme une superstructure imposée aux sujets de la fédération existants, dans le but de transférer l'influence des éléments anciens au niveau des nouveaux éléments, tout en préservant formellement les anciens, ce qui correspond à la définition du *layering*.

De fait, les débats autour de l'idée même de structures macrorégionales semblent refléter intuitivement la logique du mécanisme du *layering* : divers appels à une transition d'une fédération ethnique à une fédération territoriale symétrique ont envisagé des mesures telles que la création de macrorégions de différents types (par exemple, sur le plan fiscal ou budgétaire) comme points de départ d'une restructuration aussi radicale, et plusieurs propositions concrètes ont même été formulées. Ainsi, dans les années 1997–1998, Anatoli Tchoubaïs, l'un des plus hauts responsables de l'ère Eltsine (en particulier, à différentes périodes, chef de l'Administration du président, ministre des finances et premier vice-Premier ministre), a tenté de développer des super-districts et d'établir un mécanisme de destitution des chefs de régions élus, sans succès (Petrov, 2002) ; Hyde (2001) mentionne les projets de Tchoubaïs de créer des districts fiscaux qui, en englobant plusieurs régions simultanément, priveraient les chefs de régions d'une importante source d'autonomie.

Bien que, dans les faits, la réforme initiée par Poutine en 2000 n'ait pas été aussi radicale (du moins initialement et prise isolément), la création même de districts fédéraux regroupant les sujets de la fédération s'inscrit dans une logique du *layering*. De plus, comme le souligne Ross (2003), les frontières de ces districts ont été tracées de telle sorte que les républiques se trouvent systématiquement regroupées avec des sujets de la fédération formés territorialement, sans fondement ethnique, et qu'aucune capitale de district fédéral n'est située dans une république, ce qu'il considère comme « a blow against the sovereignty claims of the ethnic republics » (p. 34). Ceci fait écho au fait que, contrairement aux décrets de Boris Eltsine du début des années 1990, le décret de Poutine ne prévoit aucune division des régions en catégories et utilise plutôt le terme général de « sujets de la fédération », sans les subdiviser en républiques, *oblasts*, etc. (Président de la Fédération de Russie, 2000).

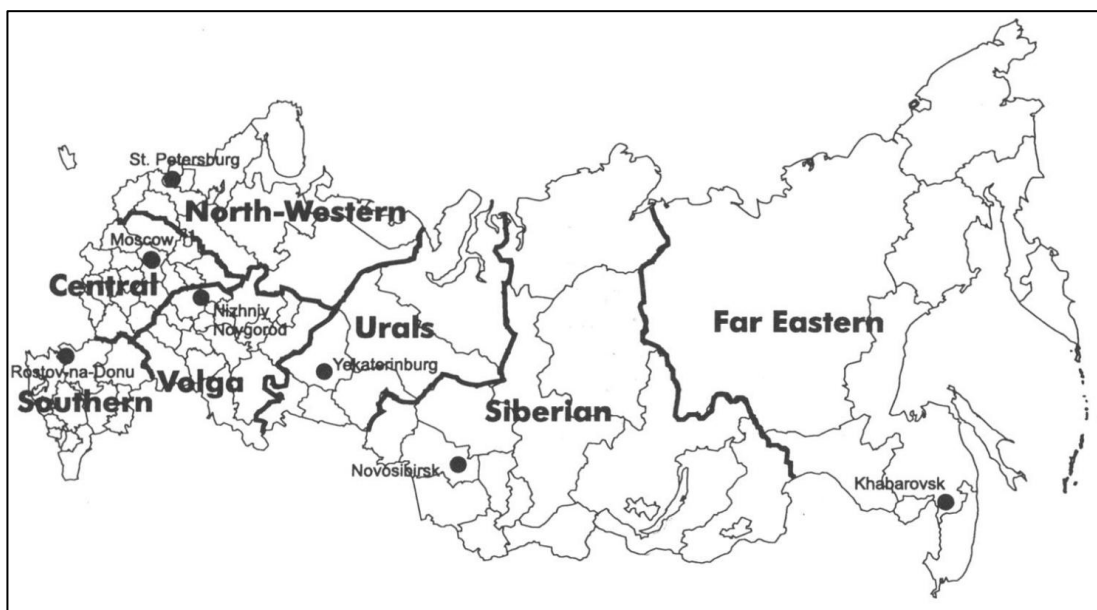


Figure 1. Districts fédéraux de Russie au moment de leur création (Petrov, 2002, p. 81).

Cristallisation au niveau des districts fédéraux

Outre la correspondance déjà évoquée entre la création de districts fédéraux et la définition même du *layering* comme superposition de certaines institutions sur d'autres, il est nécessaire d'analyser les manifestations spécifiques de la manière dont un nouveau niveau administratif s'approprie l'influence de l'ancien, ce qui est en fin de compte l'objectif du *layering* en tant que mode de changement institutionnel dans des conditions où la démolition de l'ancien système est difficile ou impossible.

Les représentants plénipotentiaires du président, conformément à leurs missions et pouvoirs principaux formellement définis, sont chargés d'organiser les interactions entre les organes exécutifs fédéraux au sein du district fédéral, ainsi que leurs interactions avec les autorités des sujets de la fédération et d'autres acteurs, tels que les partis politiques ou les associations religieuses. Ils mettent également en œuvre la politique de personnel du président, supervisent l'application des décisions du pouvoir fédéral, rendent compte régulièrement au président et participent même à l'élaboration de programmes de développement socio-économique en collaboration avec des associations économiques interrégionales (Président de la Fédération de Russie, 2000). Leur distanciation vis-à-vis des élites régionales, grâce au regroupement des sujets de la fédération en districts, et leur proximité avec le président par le biais du Conseil de sécurité, comme évoqué précédemment, visent à limiter la cooptation par les élites régionales et à renforcer leur statut. Alors que par le passé de nombreux représentants plénipotentiaires du président entretenaient des liens étroits avec les régions et en étaient

originaires, on observe depuis lors un phénomène de recrutement de fonctionnaires moscovites pour les postes au sein des administrations des représentants plénipotentiaires. Même lorsque le représentant plénipotentiaire lui-même n'était pas originaire de Moscou, un grand nombre de ses adjoints l'étaient (Petrov, 2002). De fait, cela traduit la création d'une superstructure sous la forme d'une couche administrative de personnes nommées par le centre, non élues directement, sans lien avec des régions spécifiques, et encore moins avec leurs électors, et servant d'extension à l'autorité présidentielle.

La création même des districts fédéraux a entraîné une restructuration territoriale des organes exécutifs fédéraux afin de les adapter à ces districts. Par exemple, un procureur général adjoint a été affecté à chaque district fédéral, le Ministère des Affaires intérieures a créé des départements de lutte contre le crime organisé dans ces districts et, suivant la même logique, de nouvelles structures territoriales ont également été mises en place au sein du Ministère de la Justice, de la police fiscale, etc., et même les fonds d'assurance maladie ont été regroupées en sept grands fonds (Hyde, 2001 ; Petrov, 2002 ; Ross, 2003).

Chaque représentant plénipotentiaire du président étant désormais affecté à plusieurs sujets de la fédération, il se retrouvait à travailler sur un territoire comptant quarante à cinquante agences fédérales par région, ce qui signifie qu'en moyenne, il coordonnait l'activité d'environ 400 à 600 agences dans son district (Ross, 2003). Cette surcharge et cet éloignement du niveau régional de gouvernance se reflètent, par exemple, dans l'opinion du député de la Douma d'État, Sergei Mitrokhin, qui estimait qu'il serait plus judicieux de conserver l'ancien système de représentants plénipotentiaires du président nommés directement dans les sujets de la fédération, tout en les subordonnant aux nouveaux représentants plénipotentiaires au niveau des districts fédéraux (Sergei Mitrokhin, *Nezavisimaya gazeta*, 18 May 2000, cité dans Hyde, 2001). Cette ampleur a conduit à la formation d'une importante bureaucratie de représentants plénipotentiaires, comptant une centaine d'employés par district fédéral (Ross, 2003). Conjugée à la restructuration territoriale susmentionnée, cette bureaucratie a initié ce que Petrov (2002) a qualifié de cristallisation au niveau des districts fédéraux. Les nouvelles divisions territoriales des agences fédérales, apparues autour de l'administration du représentant plénipotentiaire, ont développé un réseau dense, créant de multiples conseils et commissions qui leur fournissaient des informations et les mettaient en contact avec divers segments de l'élite régionale. Quelques années plus

tard, en 2005, un décret présidentiel a officialisé les conseils placés sous l'autorité de représentants plénipotentiaires, qui comprendraient les chefs des autorités exécutives des sujets de la fédération concernés, des représentants du pouvoir législatif, les procureurs généraux adjoints (dont l'affectation aux districts fédéraux a été mentionnée ci-dessus), et les dirigeants des principaux partis et organisations publiques, ce qui a encore renforcé le rôle de coordination et d'orientation des représentants plénipotentiaires, en fournissant un canal formalisé pour influencer les élites régionales (Martyanov, 2006).

L'une des figures importantes de l'administration du représentant plénipotentiaire du président, l'inspecteur fédéral en chef, a en quelque sorte remplacé l'ancien format de représentants plénipotentiaires nommés directement dans des sujets spécifiques la fédération (Petrov, 2002). Les fonctions des inspecteurs fédéraux comprennent le contrôle de la mise en œuvre des décisions du président, la participation aux inspections et aux travaux des autorités dans les sujets de la fédération, et les sources officielles elles-mêmes n'hésitent pas à les décrire comme les « yeux et oreilles » des représentants plénipotentiaires (Site officiel du représentant plénipotentiaire du Président de la Fédération de Russie dans le district fédéral de l'Oural, 2025).

L'une des principales missions des représentants plénipotentiaires était d'harmoniser les lois régionales avec la législation fédérale. Selon Petrov (2002), cet objectif était atteint à 80 % en mai 2001. Bien que cela puisse servir d'indicateur de l'efficacité de la bureaucratie des représentants plénipotentiaires, Petrov souligne l'incertitude quant à la réelle nécessité de la création de districts fédéraux pour cette tâche. À titre d'exemple, Poutine lui-même a souligné le rôle important joué par le travail efficace du parquet sur cette question (Official Internet Resources of the President of Russia, 2021).

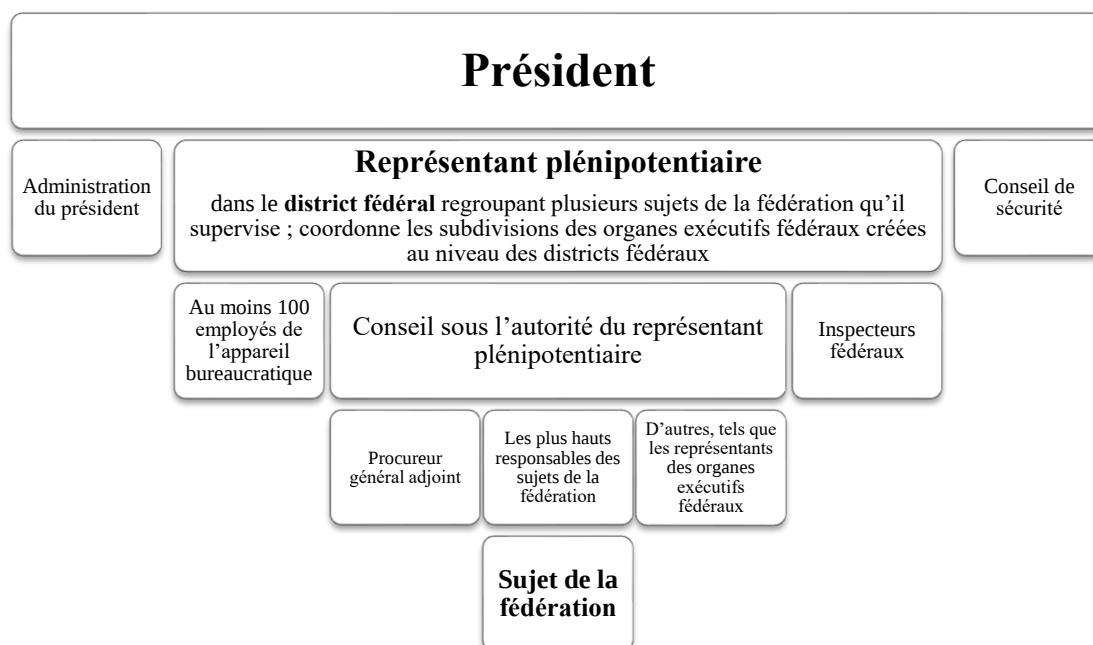


Figure 2. Organigramme de la structure des représentants plénipotentiaires du président dans les districts fédéraux.

Nature du changement institutionnel et son impact sur l'asymétrie

La superposition de districts fédéraux sur des sujets de la fédération s'est déroulée sans démantèlement direct de ces derniers, en conformité avec la définition du *layering*. En effet, une réforme d'envergure, même hypothétique, visant à remodeler directement la structure administrative et territoriale, voire la structure fédérale dans son ensemble, serait d'une radicalité sans précédent et, comme évoqué précédemment, affecterait les fondements de l'ordre constitutionnel, dont la révision équivaldrait de fait à l'adoption d'une nouvelle constitution (et pour une telle procédure, il n'existe par ailleurs toujours aucun cadre législatif). Si la superposition d'un nouveau niveau administratif à un niveau existant paraît plus réalisable qu'une modification directe, c'est parce que sa création s'effectue de manière extraconstitutionnelle, évitant ainsi une violation ou modification directe des normes formelles en vigueur. Ce point mérite une considération séparée.

L'institution des représentants plénipotentiaires du président a été inscrite dans la constitution en 1993 avec l'adoption de la Constitution de la Fédération de Russie, qui prévoit que le président nomme et révoque ses représentants plénipotentiaires (Constitution de la Fédération de Russie, 1993, Ch. 4, art. 83). En substance, voilà toutes les clarifications apportées par la Constitution concernant les représentants plénipotentiaires, ce qui a créé un vaste espace extraconstitutionnel permettant de donner un sens à cette institution. De plus, relevant des pouvoirs présidentiels et constituant de fait une composante de l'autorité présidentielle, l'institution des représentants

plénipotentiaires, son fonctionnement, etc., est entièrement déterminé par des décrets présidentiels, et sa réforme ne requiert donc aucune modification législative ou, a fortiori, constitutionnelle.

La création des districts fédéraux s'inscrit pleinement dans ce cadre ; d'un point de vue formel, ces districts concernent l'institution des représentants plénipotentiaires du président, les modalités de leur répartition entre les sujets de la fédération et l'exercice de leurs fonctions. Toutefois, l'examen de cette réforme a révélé les conséquences et les changements profonds qu'elle a engendrés, tout en s'inscrivant dans un plan extraconstitutionnel. À cet égard, malgré la conformité formelle de la réforme à la lettre de la Constitution, Ross (2003) la considère comme une atteinte à l'idée même de fédération et une violation, au moins de l'esprit, voire de la Constitution elle-même.

Quelle que soit la validité de cette évaluation de Ross, le simple fait qu'elle puisse être formulée démontre l'importance des changements qui peuvent être obtenus en contournant la structure formelle existante sans la modifier directement. Cependant, l'impact de la création de districts fédéraux sur l'asymétrie fédérale n'est pas nécessairement équivalent à son impact sur la centralisation du pouvoir : de même que le système soviétique centralisé ne garantissait pas automatiquement la symétrie fédérale (et a même démontré la possibilité d'une asymétrie et d'une (hyper)centralisation simultanées), la création de districts fédéraux dans le cadre des efforts de centralisation du pouvoir n'entraîne pas nécessairement une réduction automatique de l'asymétrie.

Bien que Hyde (2001) note que l'intégration des régions à des entités plus vastes peut réduire l'asymétrie, cette formulation se distingue par son absence de déterminisme. En effet, Ross (2003) affirme que « the formation of the new federal districts has made the federation even more asymmetrical » (p. 37) en termes de répartition de la population : près de la moitié de la population totale du pays vit dans seulement deux districts fédéraux. Ross soutient également que les relations entre les chefs de régions, les représentants plénipotentiaires du président et les fonctionnaires fédéraux vont varier d'un district à l'autre, en fonction du contexte local. Ceci confirme le caractère non automatique de la symétrie résultant de la centralisation.

Il convient toutefois de rappeler que l'un des principaux facteurs influençant les dynamiques centrifuges, la fédéralisation et l'organisation ethno-territoriale asymétrique de la Russie, comme identifié précédemment dans le chapitre sur le cadre théorique, est précisément le facteur ethnique. De ce point de vue, l'impact du *layering* des districts fédéraux sur les sujets de la fédération n'est pas non plus si évident.

Premièrement, les évaluations et affirmations mentionnées précédemment selon lesquelles les républiques sont systématiquement incluses dans les districts fédéraux avec d'autres types de sujets de la fédération formés territorialement, sans fondement ethnique, dans le but de les mélanger et de saper leur statut particulier, et que l'implantation des « capitales » des districts fédéraux dans les républiques est évitée, nécessitent quelques nuances essentielles. La création de districts fédéraux ne regroupant que des républiques aurait exigé un découpage tout aussi intentionnel, voire plus, compte tenu du nombre de républiques par rapport au nombre total de sujets de la fédération (21 sur 89 au moment de la mise en œuvre de la réforme), sans parler d'autres facteurs qui pourraient être analysés, tels que des liens interrégionaux de longue date, ou du moins le fait que les districts fédéraux ont largement repris les limites des districts militaires et des districts du Ministère des Affaires intérieures déjà existants. De plus, en 2010, un district fédéral distinct du Caucase du Nord a été créé à partir des sept sujets de la fédération du district fédéral du Sud, dont six sont des républiques (Président de la Fédération de Russie, 2010). Tout ceci nuance les évaluations qui mettent l'accent sur le rôle des districts fédéraux comme instruments de « désethnicisation ».

Deuxièmement, même dans le cadre du fonctionnement du système des districts fédéraux, le facteur ethnique non seulement n'a pas disparu, mais continue d'être pris en compte par le centre. En témoignent les nominations spécifiques aux postes d'inspecteurs fédéraux susmentionnés : par exemple, un Tatar a été affecté au Tatarstan, un Bachkir à la Bachkirie et un Russe parlant le yakoute est devenu inspecteur pour la Yakoutie (Petrov, 2002).

Pris ensemble, ces éléments suggèrent une prédominance de la logique de centralisation sur la symétrisation, lesquelles, comme on l'a établi, ne sont pas toujours équivalentes. L'obtention d'une symétrie en tant que telle n'était apparemment pas l'objectif, du moins pas l'objectif principal, de la création des districts fédéraux, même si l'on peut supposer qu'une fédération symétrique est perçue comme préférable (voir le chapitre sur le cadre théorique). Si l'on ne pouvait guère s'attendre à une abolition formelle de l'asymétrie sur le plan constitutionnel en raison des limitations déjà examinées précédemment, il convient de conclure ce qui suit concernant l'asymétrie politique et extraconstitutionnelle : la réduction de l'asymétrie, si tant est qu'elle ait eu lieu, est en pratique indissociable de la centralisation et de la construction de la verticale du pouvoir avec subordination hiérarchique des régions au centre, et découle en réalité de celles-ci, mais non comme une attaque distincte et ciblée contre la spécificité ethnique

des régions.

Quant à la centralisation par la création de districts fédéraux, le *layering* s'avère bien adapté à son explication, englobant à la fois les processus du *layering* eux-mêmes et leurs causes sous la forme d'obstacles existants inhérents au niveau initial. En ce sens, la première hypothèse avancée pour la présente analyse est confirmée.

Transition vers un système à parti dominant

L'examen de la seconde hypothèse mérite une attention particulière car, contrairement aux districts fédéraux, l'applicabilité du cadre conceptuel de Streeck et Thelen est ici moins évidente. En effet, le rôle dominant de Russie unie n'est pas formellement consacré, comme c'était le cas en URSS ou dans d'autres États à parti unique, mais découle de l'ensemble des mesures prises à cette fin, ainsi que d'autres facteurs. Si cela en fait un exemple moins classique des modes de changement institutionnel de Streeck et Thelen, cela ne constitue pas un obstacle en soi : ils ont explicitement indiqué que leur définition des institutions comme des régimes sociaux peut même inclure les pratiques informelles, et le fait qu'ils se concentrent sur les institutions formalisées est dû au sujet de leur étude (Streeck & Thelen, 2005), comme mentionné précédemment dans le sous-chapitre consacré aux hypothèses. Il est donc logique de supposer que ce cadre théorique est potentiellement applicable au cas de la transition vers un système à parti dominant, et l'étude de cette applicabilité permet en outre de tester les limites de la théorie elle-même et la flexibilité des concepts.

Consolidation au niveau fédéral

Sous la présidence d'Eltsine, les partis pro-présidentiels n'ont jamais obtenu la majorité et n'ont donc pas pu dominer la Douma d'État, la chambre basse du parlement fédéral. Cette situation a engendré une fragmentation de la Douma et une opposition fréquente au président, allant jusqu'à des tentatives de destitution, dont l'un des points a fait l'objet d'un vote atteignant 283 voix sur 450. Bien que cela n'ait pas atteint les deux tiers requis, soit 300 voix, et sans parler des autres étapes de la procédure de destitution qui allaient suivre, le vote était, du moins parmi les députés de la Douma, assez serré (Douma d'État, 1999). Cette Douma de l'ère Eltsine, fragmentée, incontrôlée et souvent marquée par l'opposition, contraste fortement avec la situation qui s'est installée au parlement sous la présidence de Poutine.

Les origines du soutien parlementaire dont Poutine a bénéficié par la suite

remontent à la dernière année de la présidence d'Eltsine. En amont des élections législatives de 1999, le maire de Moscou, Iouri Loujkov, a fondé l'organisation politique l'*Otetchestvo* (la « Patrie »). Un peu plus tard, en parallèle, le bloc électoral *Vsya Rossiia* (« Toute la Russie ») a été formé par les chefs des sujets de la fédération, en particulier du Tatarstan. Plusieurs mois avant les élections, ils fusionnèrent pour former le bloc électoral l'*Otetchestvo — Vsya Rossiia* (« Patrie — Toute la Russie »), présidé par Evgueni Primakov, ancien Premier ministre (Smirnov, 1999).

En réaction au Kremlin et dans le contexte de l'ascension de Poutine, alors Premier ministre de Eltsine, le bloc *Yedinstvo* (« Unité ») fut créé, dirigé par Sergueï Choïgou, alors ministre des Situations d'urgence, et soutenu personnellement par Poutine (Danilin, 2015). Finalement, *Yedinstvo* et *Otetchestvo — Vsya Rossiia* obtinrent respectivement 23,32 % et 13,33 % des voix. Dans le contexte du succès nettement supérieur de *Yedinstvo* et de la popularité grandissante de Poutine, les factions ont finalement trouvé un terrain d'entente et formé une coalition pro-présidentielle à la Douma d'État, avant de fusionner en 2001 pour former un bloc unique, qui deviendra plus tard le parti *Iedinaïa Rossiia* (« Russie unie »), Poutine s'adressant personnellement au congrès fondateur du parti. Russie unie a fait campagne en s'appuyant sur le soutien de Poutine et, depuis les élections législatives de 2003, où le parti a obtenu pour la première fois une majorité des deux tiers, lui permettant de passer outre les objections de l'opposition, même sur les amendements constitutionnels, il n'a manqué d'obtenir la majorité constitutionnelle qu'une seule fois, en 2011, année du retour de Poutine à la présidence après le mandat de Medvedev et dans un contexte de contestation. Lors de toutes les élections suivantes — en 2007, 2016 et 2021 — Russie unie a obtenu la majorité constitutionnelle, détenant systématiquement plus de 300 des 450 sièges parlementaires. De plus, depuis 2003, la Douma d'État a toujours été présidée par un député de Russie unie.

Le président Poutine, à l'instar de Boris Eltsine, qui n'a appartenu de toute sa vie qu'au Parti communiste de l'Union soviétique, a occupé la fonction de président de la Russie sans appartenance à aucun parti. Pendant la présidence de Medvedev, alors que Poutine occupait le poste de Premier ministre, il a été élu président de Russie unie tout en restant formellement sans parti, et pour cela, un poste correspondant a été spécialement créé la veille (Official Internet Resources of the President of Russia, 2008). Medvedev a lui aussi exercé la présidence sans appartenance partisane et n'a pris la tête de Russie unie qu'en 2012, après avoir échangé ses fonctions avec Poutine.

Ainsi, malgré le caractère symbolique de l'absence d'appartenance partisane du président, il ne fait aucun doute que Russie unie est strictement pro-présidentielle, ce que confirme également son activité législative concrète. En effet, sans le groupe parlementaire de Russie unie, qui dispose de la majorité des deux tiers, aucune loi ne peut être adoptée. Par exemple, lors du vote sur le projet de loi portant modification de la Constitution en 2020 (qui, entre autres, a remis à zéro les précédents mandats présidentiels de Poutine, lui permettant de se représenter aux élections présidentielles), 100 % des députés du Parti communiste de la Fédération de Russie se sont abstenus, tandis que 95,6 % des députés de Russie unie ont voté pour, les 4,4 % restants n'ont pas voté contre ni ne se sont abstenus, mais, selon toute vraisemblance, étaient absents ou leurs votes n'ont pas été pris en compte pour d'autres raisons (Douma d'État, 2020). Autrement dit, le soutien à la ligne du président est absolu.

Les écarts par rapport à la ligne du parti sont extrêmement rares et ne dépassent pas le cadre des députés individuels : lors du vote sur la réforme des retraites de 2018, Natalia Poklonskaïa fut la seule députée de Russie unie à voter contre, et le chef du groupe parlementaire de Russie unie déclara alors qu'elle avait enfreint la discipline du parti et qu'elle « devait prendre une décision » (Eliseeva, 2018) ; en 2021, le député de Russie unie Evgueni Marchenko fut le député de Russie unie à voter contre le budget fédéral, ce qui lui valut d'être exclu du parti (Fraktsiya "Yedinaya Rossiya", 2021). Ainsi, malgré son écrasante majorité, Russie unie est également connue pour sa discipline de parti extrêmement stricte, ne tolérant aucune déviation.

Ensemble, cela signifie un contrôle total du parti, qui constitue essentiellement la plateforme présidentielle, sur le pouvoir législatif fédéral tout en maintenant un système multipartite formel : aucune loi, résolution ou confirmation de nomination ne peut être adoptée sans Russie unie, qui, à son tour, peut faire tout cela seule si nécessaire et contrôle l'ordre du jour au parlement, ce qui se poursuivra pendant des décennies, à partir de 2003.

En 2004, suite à l'attentat terroriste de Beslan et au resserrement général du système politique, une réforme de la législation sur les partis a été menée : le nombre minimum d'adhérents a été multiplié par cinq, passant de 10 000 à 50 000, et le nombre minimum de sections régionales a également été multiplié par cinq, exigeant désormais des sections dans au moins la moitié des sujets fédéraux, chacune comptant 500 membres ; le seuil électoral pour les élections à la Douma d'État a été relevé de 5 % à 7 %, et en 2006, le seuil de participation a été supprimé (Danilin, 2015). La dissolution

des petits partis s'inscrivait dans un objectif plus général de transition vers un système à petit nombre de partis et de consolidation du système de partis lui-même.

Ainsi, en 2005, les circonscriptions uninominales ont été abolies aux élections de la Douma d'État : alors qu'auparavant les élections se déroulaient selon un système mixte combinant listes de partis et circonscriptions uninominales, le droit de présenter des candidats a désormais été dévolu exclusivement aux partis (ce qui, selon Danilin, visait notamment à éliminer l'influence des grandes entreprises sur le parlement par le biais de la nomination de candidats dans les circonscriptions uninominales). Le ministère de la Justice a veillé à la réinscription et à la vérification des partis conformément aux nouvelles règles, et en août 2006, 16 partis avaient été dissous ; certains se sont transformés en organisations publiques ou ont rejoint, par exemple, Russie unie. De ce fait, alors que 44 partis avaient le droit formel de participer aux élections législatives de 2003 (Ivanchenko et al., 2007), seuls 15 pouvaient y participer en 2007 (Danilin, 2015).

Conquête des assemblées législatives et cooptation des élites régionales

Le contrôle de la situation dans les régions ne s'est pas établi immédiatement. Bien qu'en octobre 2004 Russie unie disposait d'une majorité qualifiée dans 10 assemblées législatives des sujets de la fédération et de plus de la moitié des sièges dans 29 autres, dans les assemblées législatives de 35 sujets de la fédération le parti n'avait pas de majorité, voire n'avait qu'une présence insignifiante. C'était le cas, par exemple, de seulement 2 députés sur 35 dans l'oblast de Kemerovo ou de 1 député sur 26 dans l'oblast de Novgorod (Danilin, 2015).

Cependant, vers 2006 la tendance change : lors de toutes les élections aux parlements des sujets de la fédération de 2006, Russie unie a remporté la victoire. Selon Danilin (2015), cela s'explique, premièrement, par les modifications de la législation et le passage à un système électoral mixte dans les parlements régionaux, au lieu des systèmes majoritaires purs ou quasi purs, ainsi que par l'interdiction des blocs électoraux aux élections régionales au profit des partis politiques. Ces derniers, en raison des changements mentionnés précédemment, ne pouvaient tout simplement pas avoir une orientation régionale. Deuxièmement, le renforcement des positions de Russie unie dans les régions est lié au fait qu'en 2005 les élections directes des chefs de régions (qui n'étaient pas directement garanties par la Constitution) ont été remplacées par une procédure de nomination par le président (sur proposition du chef de l'Administration du président, qui reçoit lui-même les candidatures du représentant plénipotentiaire du

président dans le district fédéral), cette nomination était ensuite approuvée par le parlement régional. De plus, le parti pouvait proposer un candidat au représentant plénipotentiaire par l'intermédiaire du parlement régional. Les représentants plénipotentiaires ont globalement joué un rôle important, comme cela a déjà été examiné précédemment, dans l'enracinement du pouvoir présidentiel dans les régions, mais ils ont également contribué à y ancrer les positions de Russie unie, en s'occupant du recrutement et de l'orientation des ressources vers les candidats (Reuter & Remington, 2009).

Dans l'ensemble, ces changements ont incité les chefs de régions à intégrer la verticale du pouvoir construite sur une base partisane, afin de contrôler les processus se déroulant dans leurs régions et, tout simplement, de pouvoir se maintenir au pouvoir. Ainsi, au printemps 2006, 70 chefs de régions étaient membres de Russie unie (Danilin, 2015) ; également en 2006, le seuil de 90 % des maires de tout le pays ayant adhéré à Russie unie a été atteint, et en 2007, 50 % des présidents de toutes les assemblées municipales étaient membres du parti et celui-ci détenait également la majorité dans 76 des 86 parlements régionaux (Reuter & Remington, 2009).

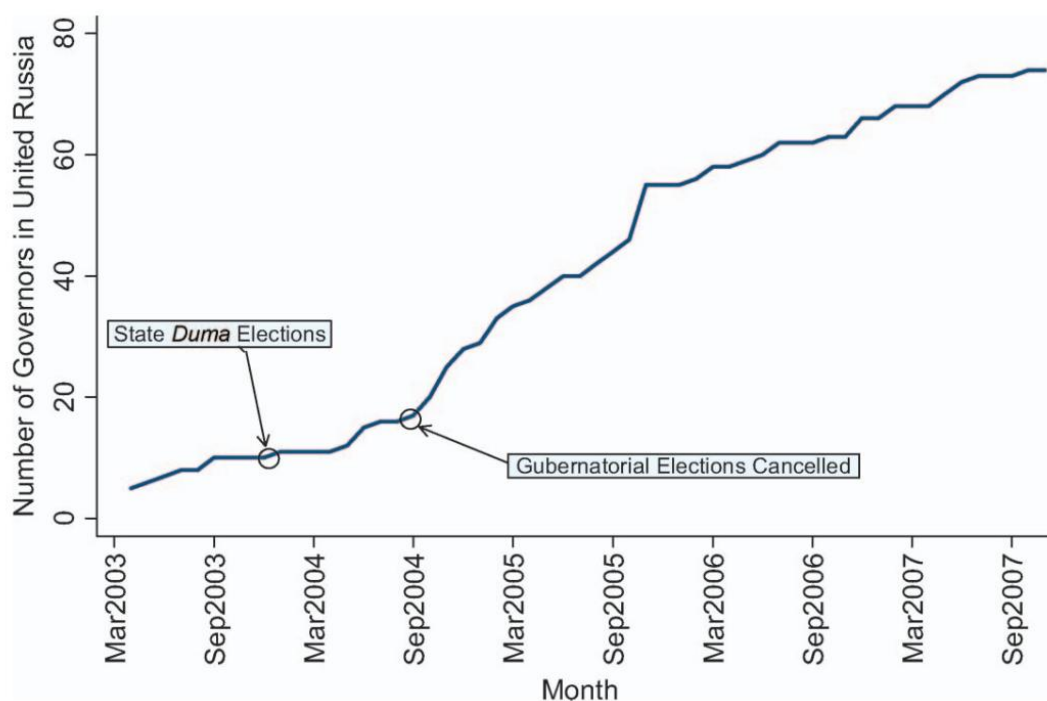


Figure 3. Les chefs de régions au sein de Russie unie : 2003-2007 (Reuter, 2010, p. 300).

Bien que cela ne fasse pas partie de l'analyse actuelle, il convient de mentionner un affaiblissement important survenu auparavant du rôle des chefs de régions au sein du pouvoir législatif fédéral : autrefois, ils étaient membres de droit du Conseil de la

fédération, chambre haute du parlement fédéral, aux côtés des présidents des parlements régionaux ; depuis 2000, ce rôle est passé à des représentants qu'ils nomment et qui exercent leurs fonctions à titre permanent (Federal'nyy zakon, 2000). Cette réforme a également entraîné la perte automatique de l'immunité parlementaire garantie par la Constitution (Constitution de la Fédération de Russie, 1993, ch. 5, art. 98).

Nouvelle logique et asymétrie

Dans un sens général, le succès de Russie unie peut s'expliquer par trois facteurs principaux. Premièrement, comme cela a déjà été mentionné, les origines du parti étaient explicitement pro-présidentielles, reposant sur le soutien de Poutine, et cette caractéristique s'est maintenue par la suite : le parti n'est pas seulement une plateforme pro-présidentielle, perçue comme telle y compris par l'Administration du président, mais il associe également son image au rating personnel de Poutine, allant jusqu'à faire du slogan « Ensemble avec le président » le slogan central de sa campagne électorale (Danilin, 2015). Deuxièmement, l'amélioration de la situation économique et la redistribution des revenus budgétaires fortement en faveur du centre (par rapport à la situation inverse de l'époque Eltsine) ont renforcé le rôle de ce dernier, modifiant sérieusement l'équilibre des forces et poussant les élites régionales vers le Kremlin (Konitzer & Wegren, 2006). Enfin, les modifications législatives mentionnées plus haut ont favorisé l'éviction systématique des blocs régionaux au profit des partis fédéraux et le renforcement du système partisan en tant que tel, principalement au bénéfice de la dominante Russie unie, et d'autres mesures de centralisation, telles que la création de districts fédéraux, ont également contribué.

Dans l'ensemble, cela correspond aux éléments clés du *displacement* : une initiation par un changement dans l'équilibre sociétal des puissances, une cultivation active par les acteurs intéressés et l'implication progressive d'un nombre croissant d'acteurs dans le nouveau modèle, ce qui conduit finalement à son rôle croissant et à sa domination. Dans une situation où le président dispose de pouvoirs très étendus, et où un parti strictement pro-présidentiel obtient une majorité qualifiée au parlement fédéral, dans un nombre croissant de parlements régionaux et d'assemblées municipales, ce parti devient naturellement l'un des piliers importants de la verticale du pouvoir. De plus en plus de chefs de régions et les élus d'autres niveaux devenaient candidats de Russie unie afin d'obtenir l'accès à la ressource administrative ; dans le cas contraire, ils risquaient de subir l'application intégrale des restrictions juridiques existantes à leur encontre (Konitzer & Wegren, 2006).

Ainsi, la logique des négociations intergouvernementales entre le centre fédéral et les sujets de la fédération s'est déplacée vers des interactions intra-partisanes (Tafel, 2011). Le pouvoir législatif, tant au niveau fédéral que dans les sujets de la fédération, ainsi que les dirigeants exécutifs régionaux, se sont retrouvés intégrés dans un système à parti dominant, qui, en fin de compte, sert le pouvoir présidentiel. Cette situation s'est consolidée pour plusieurs décennies et contraste fortement avec la situation de forte fragmentation parlementaire et de relations bilatérales forcées avec les régions dans laquelle se trouvait Eltsine. Le parti dominant, Russie unie, a instauré un monopole de fait sur les processus politiques qui ont un réel poids, sur la représentation dans les assemblées législatives et sur les perspectives de carrière des élus. La similarité fonctionnelle avec le rôle que jouait le Parti communiste de l'Union soviétique dans le système soviétique peut, du point de vue du *displacement*, être considérée comme une redécouverte non fortuite d'une alternative historique. Martyanov (2006) le formule avec justesse : « Le système en formation à parti dominant reproduit, en essence, l'archétype du régime soviétique à parti unique » (p. 190 ; traduit du russe). Dans cette évaluation, il n'est pas seul : ainsi, par exemple, Reuter et Remington (2009), en évoquant les avantages d'un parti dominant dans leur étude de cas sur Russie unie, mentionnent directement la nomenklatura soviétique.

En ce qui concerne l'influence du passage à un système à parti dominant sur l'organisation ethno-territoriale asymétrique de la Fédération de Russie, on peut tirer des conclusions similaires à celles du cas des districts fédéraux. Même si l'établissement de la verticale du pouvoir et des rapports hiérarchiques entre le centre fédéral et les régions peut être considéré comme une certaine forme d'unification, cette unification reste dans la logique de la centralisation et ne signifie pas une symétrisation. Les élites des républiques ont été cooptées par Russie unie, comme d'autres élites régionales, et c'est précisément dans les républiques que le parti obtient traditionnellement les meilleurs résultats électoraux (Treisman, 2009), ce qui permet de conclure à leur intégration plutôt réussie.

Du point de vue de l'activité partisane, comme le montre la recherche de Golosov (2012), Russie unie constitue même le principal instrument de représentation des musulmans ethniques dans les régions de Russie (par lesquels Golosov entend les populations appartenant à des groupes ethniques qui sont musulmans par tradition ; il s'agit de la minorité ethnique la plus importante en Russie, y compris sur le plan politique, en termes de nationalités titulaires des républiques). De plus, si l'on prend en

compte la domination de Russie unie et que l'on analyse la part des musulmans ethniques dans les listes de chacun des autres grands partis, on constate qu'ils ne diffèrent guère à cet égard ; bien plus, même les partis considérés comme nationalistes russes, tels que le LDPR, incluent dans certaines régions un nombre significatif de musulmans ethniques dans leurs listes. Golosov affirme que les musulmans ethniques, conformément à la logique délibérée de la non-politisation des clivages, sont fortement surreprésentés dans les républiques où ils constituent la nationalité titulaire, sous-représentés dans les régions où ils forment une minorité importante, et plus équilibrés dans les régions où leur nombre est moins élevé, étant globalement « quite well represented » (Golosov, 2012, p. 105) à l'échelle du pays.

Ainsi, le facteur ethnique, comme dans le cas des districts fédéraux, est bien pris en compte, et l'enracinement de Russie unie n'empêche pas la représentation, en particulier celle des musulmans ethniques, y compris leur surreprésentation, dans les régions correspondantes en fonction de leur spécificité. Par conséquent, dans ce cas comme précédemment dans celui des districts fédéraux, on ne peut observer en pratique une réduction de l'asymétrie que dans la tendance générale à la centralisation et à la construction de la verticale du pouvoir.

Discussion et conclusion

Comme cela a déjà été souligné au début du chapitre consacré au cadre théorique, Ross (2003), dans son article analysant les réformes fédérales de Poutine, commence par exposer que la Russie ne respecte pas les principes du fédéralisme, malgré les attributs structurels et leur inscription déclarative dans la Constitution. Ainsi, Ross sépare la structure du processus, et son article vise précisément à démontrer cette dissociation. Cette approche s'accorde directement avec la façon dont Elazar (1987) définissait le système fédéral, fondé sur deux composantes de base mais distinctes : la structure fédérale et le processus fédéral, en soulignant que l'URSS manquait précisément de ce second élément. Cet écart entre la pratique réelle et l'architecture formelle fait écho, de manière intéressante, à ce qui constitue le fondement des modes de changement institutionnel choisis comme cadre théorique de la présente analyse, à savoir les écarts possibles entre institutions et comportements (Streeck & Thelen, 2005). On peut affirmer que Streeck et Thelen ont fourni un langage analytique particulièrement adapté aux cas de changement institutionnel où le processus s'effectue en rupture avec la structure. C'est d'ailleurs la raison principale pour laquelle le présent

travail a tenté d'appliquer leurs modes de changement institutionnel comme mécanismes de contournement des réformes mises en œuvre par Poutine.

Ce cadre conceptuel de Streeck et Thelen s'est révélé fécond dans la présente analyse. Par exemple, le *displacement* met en lumière l'aspect de la transition vers un système à parti dominant qui consistait en la cooptation des élites et, par conséquent, l'intégration d'un nombre croissant d'acteurs avec un glissement vers des négociations intra-partisanes, ce qui constituait l'un des objectifs finaux. De son côté, le *layering* permet de souligner la cristallisation d'une nouvelle « couche » administrative et, par conséquent, la logique sous-jacente à la création même de cette couche. Autrement dit, cela permet de structurer l'analyse et de sélectionner les données empiriques.

Cependant, il existe un autre aspect. Bien que la critique mentionnée précédemment (van der Heijden, 2014) reconnaisse que les auteurs ont fourni un langage pour traiter les changements institutionnels (graduels), elle souligne néanmoins le caractère limité du pouvoir prédictif de leur théorie et l'incertitude quant à sa capacité à expliquer les facteurs et les directions des transformations institutionnelles. Il est vrai que les réformes centralisatrices de Poutine avaient déjà fait l'objet d'analyses détaillées dans la littérature spécialisée, sans recours à cette terminologie. Néanmoins, l'apport du présent travail réside précisément dans le fait de replacer ces cas dans le cadre plus large de la littérature sur les changements institutionnels. En analysant ces réformes comme des illustrations des mécanismes de *displacement* et de *layering*, le présent travail tente d'engager les cas sélectionnés dans un dialogue avec une littérature théorique plus vaste et plus analytique. De cette manière, il contribue à passer d'explications contextualisées et contingentes à une compréhension plus systématique des dynamiques de changement institutionnel.

Un autre point important concernant l'application des modes de changement institutionnel de Streeck et Thelen réside dans la difficulté de délimiter clairement ces modes eux-mêmes, ce qui a conduit à examiner certaines critiques existantes afin de vérifier si d'autres chercheurs avaient déjà rencontré ce problème. La distinction nette s'est révélée être l'une des étapes les plus cruciales dans la construction du cadre théorique de l'analyse, et les ambiguïtés déjà présentes dans la source originale (Streeck & Thelen, 2005) ne facilitent guère cette tâche. Un manque d'attention suffisante à cette étape peut modifier toute la trajectoire de l'analyse et, par conséquent, ses conclusions.

En ce qui concerne les cas étudiés et la partie de la question de recherche relative à l'influence de la centralisation sur l'asymétrie existante (exprimée par le statut

différent des régions sur les plans constitutionnel, politique et autres), on peut constater que, dans les cas examinés, s'il est possible de parler d'unification et de symétrisation, c'est uniquement dans la logique d'intégration de tous les sujets de la fédération dans la verticale du pouvoir. Même si certaines affirmations précédentes soulignent, par exemple, que les districts fédéraux ont constitué la plus forte attaque contre les prétentions à la souveraineté des républiques, cela n'est vrai qu'en ce sens que la centralisation implique elle-même une subordination au centre. Lorsque Petrov (2002) affirme que l'objectif de Poutine était de créer un État fort sous sa direction et de contrôler les régions, considérant tout le reste — y compris la dé-démocratisation et la dé-fédéralisation — comme de simples effets secondaires du point de vue du président, on peut être d'accord avec lui, en ajoutant à la liste des effets secondaires une éventuelle influence sur l'asymétrie. Dans l'ensemble, la prise en compte du facteur ethnique s'est maintenue non seulement comme norme constitutionnelle (dont on ne s'attendait guère à un changement), mais aussi comme une approche pratique tenant compte de manière pragmatique de la spécificité de chaque région sur le plan politique. Comme le montre l'exemple historique de la fédération soviétique, centralisation et asymétrie peuvent tout à fait coexister, et c'est précisément ce qui s'est produit au début des années 2000.

Il convient de souligner que ce travail comporte plusieurs limites. Son caractère non exhaustif, même au regard de la question de recherche portant sur la centralisation, s'illustre notamment par la sélection de seulement deux cas, alors que d'autres réformes fédérales mises en œuvre par Poutine durant ses premières années de présidence sont tout aussi significatives et auraient mérité une analyse séparée. En outre, si les bases de la verticale du pouvoir ont bien été établies au cours de cette période, le système poutinien ne se réduit pas à ses deux premiers mandats. De nombreuses mesures, qu'elles soient centralisatrices ou partiellement symétrisantes (comme le remplacement de l'appellation « président » des républiques par celle de « chef »), ont été adoptées par la suite.

Malgré ces limites, l'application des modes de changement institutionnel de Streeck et Thelen s'est révélée heuristiquement féconde. Elle a permis non seulement de structurer l'analyse des réformes, mais aussi de mieux comprendre comment des transformations profondes et agressives ont pu être menées à bien tout en préservant formellement l'architecture institutionnelle existante. Cet aspect des modes de changement institutionnel, entendus comme des mécanismes potentiels de contournement des contraintes, mérite assurément un examen plus approfondi.

Bibliographie

- Boris Yeltsin Presidential Center. (2015, 6 août). *Борис Ельцин: "Берите столько суверенитета , сколько сможете проглотить"* [Boris Eltsine : « Prenez autant de souveraineté que vous pouvez en avaler »]. <https://yeltsin.ru/news/boris-elcin-berite-stolko-suverineteta-skolko-smozhete-proglotit>
- Boris Yeltsin Presidential Library. (n.d.). *All-Russian Constituent Assembly opened*. <https://www.prilib.ru/en/history/1836365>
- Chebankova, E. (2010). *Russia's Federal Relations: Putin's Reforms and Management of the Regions*. Londre: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203861929>
- Constitution de la Fédération de Russie. (1993). <https://kremlin.ru/acts/constitution>
- Constitution (loi fondamentale) de la République socialiste fédérative soviétique de Russie. (1918). <https://www.prilib.ru/item/420905>
- Constitution (loi fondamentale) de la République socialiste fédérative soviétique de Russie. (1978). <https://statearchive.ru/730>
- Constitution (loi fondamentale) de l'Union des républiques socialistes soviétiques. (1924). <https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1924>
- Danilin, P. (2015). *Партийная система современной России* [Le système de partis de la Russie moderne]. Moscou: Izdatel'skiy dom «Argumenty nedeli».
- de Figueiredo, R. J. P., Jr., McFaul, M., & Weingast, B. R. (2007). Constructing Self-Enforcing Federalism in the Early United States and Modern Russia. *Publius: The Journal of Federalism*, 37(2), 160–189. <https://doi.org/10.1093/publius/pjm002>
- Douma d'État. (1999). *Хроника дополнительного заседания Государственной Думы 15 мая 1999 года* [Compte rendu de la séance supplémentaire de la Douma d'État du 15 mai 1999]. <http://api.duma.gov.ru/api/transcriptFull/1999-05-15>
- Douma d'État. (2020). *Справка о результатах голосования по вопросу: (третье чтение в целом) О проекте закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 885214-7 "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти"* [Information sur les résultats du vote sur la question : (troisième lecture dans son intégralité) Sur le projet de loi de la Fédération de Russie portant modification de la Constitution de la Fédération de Russie № 885214-7 « Sur l'amélioration de la réglementation de certaines questions relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'autorité publique »]. <http://vote.duma.gov.ru/vote/110468>
- Draft Constitution of the Russian Federation. (1993, 8 novembre). Archives of the President of the Russian Federation (F. 92, Inventaire 4, D. 470), Moscou. <https://www.prilib.ru/en/node/361102>
- Elazar, D. J. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Eliseeva, P. (2018, 26 juillet). Сергей Неверов предложил Наталье Поклонской

самой подумать о сложении мандата [Sergueï Neverov a suggéré à Natalia Poklonskaya d'envisager de démissionner elle-même de son mandat]. *Kommersant*. <https://www.kommersant.ru/doc/3696534>

Federal'nyy zakon Rossiyskoy Federatsii ot 5 avgusta 2000 g. № 113-FZ «O poryadke formirovaniya Soveta Federatsii Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii» [Loi fédérale N 113-FZ du 5 août 2000 « Sur la procédure de formation du Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie »]. (2000). https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_371685

Fraktsiya "Yedinaya Rossiya" v Gosdume isklyuchila deputata Marchenko [Le groupe Russie unie à la Douma d'État a expulsé le député Marchenko]. (2021, 10 novembre). *TASS*. <https://tass.ru/politika/12882587>

Gelman, V. (2021). *Авторитарная Россия: Бегство от свободы, или Почему у нас не приживается демократия* [Russie autoritaire : Fuite de la liberté, ou Pourquoi la démocratie ne s'enracine pas chez nous]. Moscou: Govard Rork.

Gleason, G. (1992). The Federal Formula and the Collapse of the USSR. *Publius: The Journal of Federalism*, 3(22), 141–163. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a038016>

Golosov, G. V. (2012). The representation of ethnic Muslims in Russia's regional legislative assemblies. *Journal of Eurasian Studies*, 3(2), 93–105. <https://doi.org/10.1016/j.euras.2012.03.001>

Hale, H. E. (2014). *Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139683524>

Hyde, M. (2001). Putin's Federal Reforms and their Implications for Presidential Power in Russia. *Europe-Asia Studies*, 53(5), 719–743. <https://doi.org/10.1080/09668130120060242>

Ivanchenko A.V., Lyubarev A.E., Kynev A.V., Skosarenko E.E., Sergueïev A.A., Akaïevich V.G., & Krivtsov V.I. (2007). Мониторинг демократических процедур [Surveillance des procédures démocratiques]. *Nezavisimyy institut vyborov*, bulletin № 2. <http://www.vibory.ru/Regs/monit-2.pdf>

Konitzer, A., & Wegren, S. K. (2006). Federalism and Political Recentralization in the Russian Federation: United Russia As the Party of Power. *Publius: The Journal of Federalism*, 36(4), 503–522. <https://doi.org/10.1093/publius/pjl004>

Martyanov, V. S. (2006). Централизованный федерализм и «деполитизация политики» в регионах [Fédéralisme centralisé et « dépolitisation de la politique » dans les régions]. *POLITEX*, 2(2), 189–195. <https://cyberleninka.ru/article/n/tsentralizovannyy-federalizm-i-depolitizatsiya-politiki-v-regionah>

Moroukov, Y. N. (Éd.). (2003). *Губернии Российской империи. История и руководители. 1708-1917* [Gouvernements (provinces) de l'Empire russe. Histoire et dirigeants. 1708-1917]. (B. V. Gryzlov & N. F. Samokhvalov, Éd.). Moscou: Ob'yedinonnaya redaktsiya MVD Rossii. (Ouvrage original publié en 1902.)

Obydenkova, A., & Swenden, W. (2013). Autocracy-Sustaining Versus Democratic

- Federalism: Explaining the Divergent Trajectories of Territorial Politics in Russia and Western Europe. *Territory, Politics, Governance*, 1(1), 86–112. <https://doi.org/10.1080/21622671.2013.763733>
- Official Internet Resources of the President of Russia. (2008, 15 avril). *Владимир Путин возглавит партию «Единая Россия»* [Vladimir Poutine dirigera le parti Russie unie]. <http://kremlin.ru/events/president/news/44138>
- Official Internet Resources of the President of Russia. (2021, 17 mars). *Meeting of Prosecutor General's Office Board*. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/65165>
- Official Internet Resources of the President of Russia. (n.d.) *Конституция Российской Федерации* [Constitution de la Fédération de Russie]. <http://kremlin.ru/acts/constitution>
- Petrov, N. (2002). Seven Faces of Putin's Russia: Federal Districts as the New Level of State—Territorial Composition. *Security Dialogue*, 33(1), 73–91. <https://doi.org/10.1177/0967010602033001006>
- Politkovskaya, A. (2004). *Putin's Russia*. Londre: Harvill Press.
- Président de la Fédération de Russie. (1992). *Указ Президента Российской Федерации от 15 июля 1992 г. № 765 «Об утверждении положения о Представителе Президента Российской Федерации в крае, области, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге»* [Décret du Président de la Fédération de Russie du 15 juillet 1992 № 765 « Portant approbation du règlement relatif au Représentant du Président de la Fédération de Russie dans kraï, oblast, oblast autonome, orkoug autonome et dans les villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg »]. <https://yeltsin.ru/archive/act/34559>
- Président de la Fédération de Russie. (1995). *Указ Президента Российской Федерации от 17 сентября 1995 года № 951 «О выборах в органы государственной власти субъектов РФ и в органы местного самоуправления»* [Décret du Président de la Fédération de Russie du 17 septembre 1995 № 951 « Relatif aux élections des autorités étatiques des sujets de la Fédération de Russie et des organes de gouvernement local »]. <https://yeltsin.ru/archive/act/41887>
- Président de la Fédération de Russie. (2000). *Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»* [Décret du Président de la Fédération de Russie du 13 mai 2000 № 849 « Relatif au représentant plénipotentiaire du Président de la Fédération de Russie dans le district fédéral »]. <https://www.prilib.ru/en/node/353338>
- Président de la Fédération de Russie. (2010). *Указ Президента Российской Федерации от 19.01.2010 г. № 82 О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849, и в Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»* [Décret du Président de la Fédération de Russie du 19 janvier 2010 № 849 Portant modification de la liste des districts fédéraux approuvée par le décret du Président de la Fédération de Russie du 13 mai 2000 № 849 et du décret du Président de la Fédération de Russie du 12 mai 2008 № 724 « Questions relatives au système

et à la structure des organes exécutifs fédéraux »].
<http://kremlin.ru/acts/bank/30507>

- Président de la République socialiste fédérative soviétique de Russie. (1991). *Указ Президента Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 22.08.1991 года № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР»* [Décret du Président de la RSFSR du 22 août 1991 № 75 « Sur certaines questions relatives aux activités des pouvoirs exécutifs en RSFSR »].
<https://yeltsin.ru/archive/act/33630>
- Reuter, O. J. (2010). The Politics of Dominant Party Formation: United Russia and Russia's Governors. *Europe-Asia Studies*, 62(2), 293–327.
<https://doi.org/10.1080/09668130903506847>
- Reuter, O. J., & Remington, T. F. (2009). Dominant Party Regimes and the Commitment Problem: The Case of United Russia: The Case of United Russia. *Comparative Political Studies*, 42(4), 501–526.
<https://doi.org/10.1177/0010414008327426>
- Reynolds, D. B., & Kolodziej, M. (2007). Institutions and the supply of oil: A case study of Russia. *Energy Policy*, 35(2), 939–949.
<https://doi.org/10.1016/j.enpol.2006.01.028>
- Ross, C. (2002). *Federalism and democratisation in Russia*. Manchester: Manchester University Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt155jd8b>
- Ross, C. (2003). Putin's federal reforms and the consolidation of federalism in Russia: one step forward, two steps back! *Communist and Post-Communist Studies*, 36(1), 29–47. [https://doi.org/10.1016/S0967-067X\(02\)00057-0](https://doi.org/10.1016/S0967-067X(02)00057-0)
- Sakwa, R. (2007). *Putin: Russia's choice* (2ème éd.). Londre: Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9780203931936>
- Shevtsova, L. (2010). *Одинокая держава: Почему Россия не стала Западом и почему России трудно с Западом* [The Lonely Power. Why Russia Has Not Become the West and Why the West Is Difficult for Russia]. Moscou: Carnegie Endowment For International Peace; Rossiyskaya politicheskaya entsiklopediya.
- Site officiel du représentant plénipotentiaire du Président de la Fédération de Russie dans le district fédéral de l'Oural. (2025, 6 avril). *Кто такой главный федеральный инспектор и какие вопросы он решает* [Qui est l'inspecteur fédéral en chef et quels problèmes résout-il]. Repéré le 17 février 2026 à <http://uralfo.gov.ru/press/polpred25/7989>
- Smirnov, K. (1999, 10 août). Примакова — на бис! [Primakov en rappel !] *Kommersant Vlast*, 31, p. 18. <https://www.kommersant.ru/doc/15799>
- Staline, J. V. (1946). *Сочинения. Том 3. 1917. Март-октябрь* [Œuvres. Volume 3. 1917. Mars-octobre]. Moscou: OGIZ; Gosudarstvennoe izdatel'stvo politicheskoi literatury.
- Stepan, A. (1999). Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model. *Journal of Democracy*, 10(4), 19–34. <https://doi.org/10.1353/jod.1999.0072>
- Stepan, A. (2000). Russian Federalism in Comparative Perspective. *Post-Soviet Affairs*, 16(2), 133–176. <https://doi.org/10.1080/1060586X.2000.10641484>
- Stoner-Weiss, K. (2006). *Resisting the State: Reform and Retrenchment in Post-*

- Soviet Russia*. New York: Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511510403>
- Streeck, W., & Thelen, K. (Eds.). (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. New York: Oxford University Press.
- Tafel, H. L. (2011). Regime Change and the Federal Gamble: Negotiating Federal Institutions in Brazil, Russia, South Africa, and Spain. *Publius: The Journal of Federalism*, 41(2), 257–285. <https://doi.org/10.1093/publius/pjq015>
- Traité de Fédération. (1992). <https://base.garant.ru/170280>
- Traité relatif à la formation de l'Union des républiques socialistes soviétiques. (1922).
[https://www.1000dokumente.de/Dokumente/Deklaration_und_Vertrag_%C3%BCber_die_Gr%C3%BCndung_der_Union_der_Sozialistischen_Sowjet republiken](https://www.1000dokumente.de/Dokumente/Deklaration_und_Vertrag_%C3%BCber_die_Gr%C3%BCndung_der_Union_der_Sozialistischen_Sowjet_republiken)
- Treisman, D. (2009). *Elections in Russia, 1991—2008* (WP7/2009/06). Mouscou: State University — Higher School of Economics.
https://www.hse.ru/data/2010/05/07/1217278855/WP7_2009_06.pdf
- van der Heijden, J. (2014). Through Thelen's Lens: Layering, Conversion, Drift, Displacement and Exhaustion in the Development of Dutch Construction Regulation. *RegNet Research Paper*, 2014/46.
<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2497838>

Résumé :

Au cours des années 1990, dans un contexte de désintégration territoriale et d'affaiblissement brutal du centre, la Russie post-soviétique a reproduit la structure asymétrique soviétique d'une fédération ethnique, qui se manifeste par le volume différent des droits symboliques et de certains droits réels, du statut et de l'autonomie de certaines régions de Russie, principalement les républiques créées sur des bases ethniques, par rapport à d'autres. Avec son élection à la présidence en 2000, Vladimir Poutine a mené une série de réformes qui ont abouti à l'une des transformations les plus rapides et les plus profondes du système fédéral russe, recentralisant l'État et posant les bases de sa présidence ultérieure. Le présent mémoire examine l'influence de ces réformes centralisatrices sur l'asymétrie en mobilisant pour l'analyse de tels modes de changement institutionnel que le *layering* et le *displacement*, lesquels révèlent les mécanismes permettant de contourner les contraintes formelles existantes et qui sont à l'origine de profondes transformations rendues possibles tout en préservant, en apparence, la structure institutionnelle formelle.

Mots-clés :

Fédéralisme | Asymétrie | Fédération de Russie | Centralisation | Réformes de Poutine | Changement institutionnel