

« Congrès AFSP Aix 2015 » ST27 Relations interinstitutionnelles et ordre politique

Richat SABITOV, University of South-East Europe — Lumina (Bucarest)
richatsabitov@gmail.com

« Les échanges interinstitutionnels dans un Etat fédéral. Le passage des fonctionnaires entre les organes fédéraux et régionaux du pouvoir en Russie : le cas du Tatarstan »

Introduction

Dans un Etat fédéral, les échanges entre fonctionnaires fédéraux et régionaux sont une pratique courante. En Russie, l'organisation du pouvoir n'étant pas figée, elle est soumise à la conjoncture politique. Les régions, durant la présidence de B. Eltsine, bénéficient d'une autonomie élargie dans l'organisation du pouvoir exécutif et législatif et se montrent réticentes quant à l'implantation des antennes des administrations fédérales (ministères, services, agences) sur leur territoire. L'emprise des gouverneurs sur les structures fédérales dans les régions est un trait caractéristique de cette période¹. L'administration du président V. Poutine lance une vaste réforme administrative amenant le Centre fédéral à se renforcer et se rapprocher des régions d'une part et d'affaiblir formellement le pouvoir régional, de l'autre. Il est intéressant d'étudier si, 10 ans après l'entrée en marche de la réforme, les régions gardent une influence quelconque sur les organes fédéraux territoriaux en matière de la politique des cadres (nomination).

Nous présentons, tout d'abord, la structure du pouvoir en Russie et l'organisation de la fonction publique. Nous nous interrogerons sur les particularités des échanges interinstitutionnels au Tatarstan, région jouissant autrefois d'une autonomie politique considérable et ayant une forte influence sur les structures fédérales. Notre exposé s'intéresse donc aux passages des fonctionnaires régionaux du Tatarstan vers les organes fédéraux depuis 2000. Nous étudierons les transferts des employés du pouvoir régional, premièrement dans l'appareil central fédéral, deuxièmement aux postes de chefs des directions territoriales des autorités fédérales dans la république.

1. Structure du pouvoir en Russie

La Russie est un Etat fédéral, ce qui suppose une superposition des institutions publiques (fédérales et régionales). La séparation verticale du pouvoir exécutif et législatif est établie par la Constitution russe. Le pouvoir judiciaire n'est pas soumis aux principes du fédéralisme et reste sous autorité fédérale.

La structure du pouvoir exécutif fédéral consiste en un appareil central et des organes territoriaux du pouvoir exécutif (dans les régions). La plupart des instances fédérales ont leurs représentations dans les régions : finances, impôts, police — environ une vingtaine de structures fédérales dans chaque région.

Les pouvoirs régionaux, législatif et exécutif, ne font pas partie du système fédéral du pouvoir, mais constituent avec le pouvoir fédéral le système de pouvoir d'Etat. Les régions russes organisent leurs organes de pouvoir de manière autonome et en conformité avec la législation. La structure du pouvoir exécutif régional est identique pour tous les sujets de la Fédération (Premier ministre, ministères, comité, agences). Les autorités régionales assurent la ges-

¹ Jean-Robert Raviot, « Les rapports centre-régions en Russie », *Le Courrier des pays de l'Est* 2003/3 (n° 1033).

tion de leur personnel, notamment le recrutement, la formation, les qualifications, les affectations.

Par ces fonctions, le chef du gouvernement régional est responsable devant à la fois le président de Russie et la population de la région correspondante. Le parlement régional est une partie du système du pouvoir législatif en Russie. Le pouvoir municipal ne fait pas partie du système du pouvoir d'Etat, mais reste sous la tutelle du pouvoir régional.

2. Fonction publique

Deux lois fédérales « Sur le système de la fonction publique dans la Fédération de Russie » du 27 mai 2003 n° 58— FZ² et « Sur la fonction publique civile dans la Fédération de Russie » du 27 juillet 2004 n° 70 — FZ³ régissent le fonctionnement de la fonction publique.

La loi du 27 mai 2003 introduit les bases de la fonction publique. Le fédéralisme, la légalité, la priorité des droits et libertés de l'homme, l'égalité, la relation avec le service municipal sont quelques principes sur lesquels repose le service public fédéral. Le fédéralisme, selon le texte, prévoit un système unifié de service public et le respect de la délimitation constitutionnelle des pouvoirs entre les autorités fédérales et régionales.

En définissant le système de la fonction publique, la loi stipule que celle-ci comprend les services civil, militaire et de l'ordre. C'est uniquement la fonction publique civile qui est divisée en fonction publique fédérale et régionale, ce qui signifie que le fédéralisme est appliqué uniquement pour la fonction publique civile. Celle-là est gérée conjointement, mais son organisation est faite par les régions. La fonction publique civile régionale s'effectue selon la législation de chaque région.

Le fédéralisme dans la fonction publique comporte plusieurs aspects : d'abord, c'est l'autonomie de chaque niveau du service civil relatif aux questions de personnel (recrutement, affectation, formation, établissement des postes⁴). Ensuite, c'est la séparation verticale des ressources du financement : les fonctionnaires fédéraux et régionaux sont financés par les budgets fédéraux et régionaux, respectivement⁵.

L'admission à la fonction publique des citoyens et l'accession par des fonctionnaires aux postes vacants se font par concours. Ce dernier n'est pas obligatoire pour des nominations à des postes supérieurs (catégorie « dirigeant ») s'effectuant à partir d'un vivier de cadres (*kadrovyy rezerv*) de niveau correspondant (fédéral, régional, institutionnel). La loi du 27 juillet 2004 prévoit en outre une rotation des dirigeants des directions régionales des ministères fédéraux ayant des fonctions de contrôle et d'inspection.

La politique des cadres dans les institutions fédérales relève, à ce titre, du Centre fédéral. Le Centre nomme les fonctionnaires dans les organes territoriaux du gouvernement fédéral. Or les instances du pouvoir fédéral dans les régions sont en contact étroit avec les autorités régionales.

² La loi fédérale « Sur le système de la fonction publique dans la Fédération de Russie » du 27 mai 2003 n° 58— FZ, la base de données ConsultantPlus, http://www.consultant.ru/popular/gossluzh/64_1.html

³ La loi fédérale « Sur la fonction publique civile dans la Fédération de Russie » du 27 juillet 2004 n° 70— FZ, la base de données ConsultantPlus, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173310/

⁴ Les grades et postes du gouvernement fédéral sont définis par le décret du Président russe du 31 décembre 2005 n° 1 574 « Sur le registre des postes de la fonction publique civile fédérale », le texte sur la base de données ConsultantPlus, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176510. Même si l'organisation de la fonction publique régionale relève des régions, le centre fédéral impose son propre schéma des postes des fonctionnaires régionaux par la loi fédérale du 25 décembre 2008 n° 274— FZ. En conséquence, le 4 décembre 2009, le Président D. Medvedev signe un décret « Sur les postes standards d'Etat des sujets de la Fédération de Russie », le texte disponible sur la base informatique Garant, <http://base.garant.ru/196733/>

⁵ *Administrativnoe pravo Rossiiskoi Federatsii*, Eksmo, 2008, Y. Dmitriev, I. Polianski, E. Trofimov, p.96.

Les nominations des dirigeants des organes territoriaux fédéraux, sauf pour les organes répressifs et de contrôle (neuf structures fédérales) sont soumises à des consultations avec les gouverneurs des régions correspondantes. Les procédures de consultation sont établies par le décret du président russe du 2 juillet 2005 n° 773 « Les questions de la coopération et de la coordination de l'activité des organes du pouvoir exécutif de sujets de la Fédération de Russie et des organes territoriaux des organes fédéraux du pouvoir exécutif »⁶. Les dirigeants régionaux obtiennent le droit de coordonner l'activité des organes fédéraux dans les régions correspondantes. Les dirigeants des instances fédérales territoriales suivantes sont nommés sans avis des gouverneurs : ministère de l'Intérieur de la Fédération de Russie, Service pénitentiaire fédéral, Service fédéral des huissiers, Service du Courrier d'État, Service fédéral de sécurité, Service fédéral de protection, Service fédéral de surveillance financière et budgétaire, Service fédéral antitrust, Service fédéral des douanes.

Pour les nominations dans les structures restantes, le décret présidentiel oblige l'organe central fédéral à négocier les candidatures avec les dirigeants régionaux. En cas de deux refus de la candidature proposée, l'organe central fédéral effectue lui-même la nomination et en informe le Président ou le Gouvernement de Russie.

Les conflits pour les nominations de candidats aux postes des dirigeants des organes fédéraux territoriaux n'apparaissent pas sur la sphère publique. Les consultations se déroulent dans les couloirs. L'impossibilité formelle pour les gouverneurs de participer à la prise de décision des candidatures aux postes des structures fédérales territoriales de force et de contrôle affaiblit l'influence des premiers, mais renforce le Centre fédéral.

La région est autonome dans l'organisation du gouvernement régional. Toutefois, le Centre participe à la procédure d'accession au poste d'organe d'Etat régional des finances. Conformément à l'arrêté du gouvernement de Russie du 6 novembre 2004 n° 608, le ministère des Finances de Russie approuve les compétences des candidatures en question. Ce droit du ministère fédéral contredit la Constitution fédérale. Les conflits lors de la nomination du chef du comité des finances de la ville de Saint-Petersbourg en février 2015 ou du ministre des Finances dans la république de Carélie en juillet 2014 en sont des exemples : dans les deux cas, le ministère des Finances de Russie ne donne pas son avis favorable aux candidatures proposées.

Le rôle des représentants plénipotentiaires du président de Russie dans les districts fédéraux (créés en 2000) dans la nomination des dirigeants des antennes des administrations fédérales perd son influence au fil de temps. Aujourd'hui, les polpredy s'occupent essentiellement de l'organisation et de la coordination du travail des structures fédérales dans les districts fédéraux.

Depuis le lancement de la réforme administrative conduisant à la multiplication des structures fédérales dans les régions, la question du passage des fonctionnaires des organes régionaux vers les organes fédéraux territoriaux se pose pour les gouverneurs souhaitant conserver l'emprise sur ces derniers. Etudions les particularités de ces échanges interinstitutionnels au Tatarstan, une région prétendant dans les années 1990, à avoir plus d'autonomie politique et étant relativement réticente à la présence fédérale sur son territoire.

3. Cas du Tatarstan

a. Expansion des structures fédérales

⁶ Le décret du président russe du 2 juillet 2005 n° 773 « Les questions de la coopération et de la coordination de l'activité des organes du pouvoir exécutif de sujets de la Fédération de Russie et des organes territoriaux des organes fédéraux du pouvoir exécutif », la base de données ConsultantPlus, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_179022/

Depuis les années 1990, le Tatarstan possède ses propres ministères de la Justice, de l'Intérieur, de l'Ecologie, son Trésor public, son Service des renseignements et bien d'autres et, par conséquent, ne laisse pas entrer les ministères fédéraux similaires sur son sol⁷. Suite à l'arrivée de V. Poutine, de nombreuses structures fédérales commencent à s'installer au Tatarstan. L'effectif des fonctionnaires fédéraux au Tatarstan passe de 6 336 en 2000 à 12 997 en 2009. En conséquence, l'appareil gouvernemental du Tatarstan se réduit et le nombre des fonctionnaires tatarstanais diminue. Ces derniers deviennent des fonctionnaires fédéraux dans de nouvelles directions administrations fédérales entrées en fonction dans la république volgienne. Le dernier ministère à passer sous l'autorité fédérale au Tatarstan est le ministère de l'Intérieur et cela suite à la loi fédérale 28 juillet 2006 et au décret du Président de Russie du 20 septembre 2006 n° 1023.

b. Nominations aux organes fédéraux territoriaux

Le site officiel de la république du Tatarstan donne des informations sur les organes du pouvoir fédéral présents sur le territoire de la république. A ce titre, au 1^{er} mai 2015, il y a 44 structures sous autorité du Centre fédéral.

Comme nous l'avons précisé, la loi fédérale prescrit que les candidatures sur les administrations fédérales d'ordre et de contrôle ne soient pas soumises à l'avis du gouverneur. Etudions les responsables de ces instances. La direction du ministère de l'Intérieur de la Fédération de Russie sur le Tatarstan est dirigée par A. Khokhorine depuis avril 2012 ; il est originaire du Tatarstan et a fait sa carrière professionnelle dans le ministère de l'Intérieur du Tatarstan⁸. De six de ses adjoints, un vient d'une autre région que le Tatarstan. Le directeur du Service pénitentiaire fédéral de la république du Tatarstan est né au Tatarstan et dirige le service depuis 2002. Le dirigeant du Service fédéral des huissiers sur la république du Tatarstan R. Ilyasov, d'origine tatare, en poste depuis avril 2012, vient du Bachkortostan⁹. Le chef des huissiers du Tatarstan a cinq adjoints à sa subordination dont un vient de l'« extérieur » de la république. M. Minkhaerov, tatarstanais, assure les fonctions de directeur du Service du Courrier d'Etat à Kazan depuis 2003¹⁰. La direction du Service fédéral de sécurité (FSB) est aux ordres de D. Khamitov depuis novembre 2013. Le directeur de l'antenne du Service fédéral de Protection (FSO) S. Antipine est venu de la Iakoutie et a pris ses fonctions en octobre 2014. Depuis août 2013, le Service fédéral de surveillance financière et budgétaire sur la république du Tatarstan est dirigé par A. Khusainova, elle a fait jusqu'alors sa carrière dans les organes du pouvoir exécutif du Tatarstan¹¹. Depuis 2006, le directeur du Service fédéral antitrust au Tatarstan est A. Grunitchev ; tatarstanais, il a fait sa carrière de fonctionnaire au Tatarstan¹². De même, le Service fédéral des Douanes au Tatarstan est assuré, depuis 2008, par un ancien fonctionnaire des douanes de la république¹³.

On constate alors que parmi les neuf dirigeants des administrations fédérales de contrôle et de force nommés directement par le Centre, sept sont d'anciens fonctionnaires du Tatarstan. Cela signifie que ceux-ci sont en contact étroit avec les élites républicaines du Tatarstan et font indirectement partie de la classe politique tatarstanaise.

⁷ Richat Sabitov, *Le fédéralisme russe et la république du Tatarstan*, Préfaces de J.-C. Colliard, R. Khakimov, Fondation Varenne, Collection de thèses, 2013, p.455.

⁸ La page officielle du ministère de l'Intérieur au Tatarstan, <http://mvd.tatarstan.ru/rus/rukov/minister.htm>

⁹ La page officielle du Service fédéral des Huissiers au Tatarstan, <http://pristav.tatarstan.ru/rus/director.htm>

¹⁰ Le portail sur les nominations au Tatarstan TatCenter.ru, <http://info.tatcenter.ru/whoiswho/19/854/>

¹¹ La page officielle du Rosfinnadzor au Tatarstan, <http://rosfinnadzor.tatarstan.ru/index.htm/person-info>

¹² La page officielle du Service fédéral antitrust du Tatarstan au Tatarstan, <http://www.fasrt.ru/ob-upravlenii/ob-upravlenii/rukovodstvo>

¹³ La page officielle du Service fédéral des Douanes au Tatarstan, <http://customs.tatarstan.ru/rus/director.htm>

La situation est similaire pour les candidatures aux postes des dizaines d'autres directions des administratives fédérales au Tatarstan soumises à l'approbation du président du Tatarstan. Dans le domaine exécutif fédéral, la grande majorité des chefs des directions des administrations fédérales ont travaillé auparavant au Tatarstan. C'est le cas, notamment, pour les dirigeants des organes territoriaux fédéraux du ministère de la Justice (l'ancien président de la Cour constitutionnelle du Tatarstan), du Service du Trésor public, du Service de surveillance Ecologique, Technologique et Atomique (l'ancien ministre de l'Ecologie du Tatarstan), du Service de surveillance des Ressources naturelles (l'ancien ministre-adjoint de l'Ecologie du Tatarstan). L'inspecteur fédéral principal du Tatarstan étant aux ordres du représentant plénipotentiaire du Président de Russie dans le District fédéral de la Volga est également ancien ministre-adjoint de l'Intérieur du Tatarstan.

En revanche, au jour d'aujourd'hui, il n'y a pas eu de nomination aux postes clés de l'exécutif et législatif du Tatarstan de fonctionnaires issus du Centre fédéral. Cela s'explique pour une forte résistance de l'élite politique locale à l'égard des candidats n'étant pas « de la paroisse ».

Dans le domaine judiciaire (cours suprêmes), le parquet (prokuratura) est également tatarstanais. Le procureur du Tatarstan est nommé par le procureur général de Russie après consultation du pouvoir régional (le Président russe).

c. Nomination aux organes fédéraux centraux

Outre les passages régional-fédéral (territorial), on note la montée des fonctionnaires du Tatarstan au niveau fédéral central. Les passages les plus importants sont : la nomination du maire de Kazan au poste du représentant plénipotentiaire dans le district de l'Extrême Orient (2005) ; la nomination du ministre des Communications du Tatarstan au poste du ministre de l'Informatique et des Communications de la Fédération de Russie (2012) ; le ministre de la Santé du Tatarstan devient le ministre-adjoint de la Santé de la Fédération de Russie (2014) ; le député du Tatarstan à la Douma est nommé le chef de la Direction de l'Administration du président de Russie (2012).

L'élite politique du Tatarstan fait l'usage des échanges interinstitutionnels et préserve de bonnes relations avec le Centre, réussit à en tirer des avantages économiques : la république attire des investissements publics fédéraux pour ses grands projets, comme la célébration du millénaire de Kazan (2004), l'Universiade d'été (2013) et bien d'autres. De même, le Tatarstan bénéficie de l'autonomie dans l'établissement des contacts économiques extérieurs.

Conclusion

Le Tatarstan en tant que région hostile à la présence des organes fédéraux sur son territoire durant la présidence de B. Eltsine garde un statut particulier dans la gestion du personnel de la fonction publique régionale et fédérale territoriale sous les présidents russes suivants. Les nominations des candidatures de « l'extérieur » aux postes des chefs d'organes fédéraux territoriaux sont rares et concernent principalement des autorités des forces de l'ordre. La grande partie des chefs des directions des administrations fédérales est issue du Tatarstan. Aucun fonctionnaire de l'extérieur (sujet fédéral, organe central fédéral) n'est nommé dans les postes clés des organes républicains. Au niveau régional, l'échange interinstitutionnel se déroule avec la domination des passages des organes républicains vers les organes fédéraux territoriaux. Au niveau fédéral, les passages des fonctionnaires issus des organes républicains vers les organes fédéraux centraux sont moins fréquents et vice versa — sont quasi inexistant.