



HAL
open science

Les complexités de la "verticale du pouvoir" en Russie : l'art de la domestication et de ses contournements

Carole Sigman

► **To cite this version:**

Carole Sigman. Les complexités de la "verticale du pouvoir" en Russie : l'art de la domestication et de ses contournements. Maya Collombon; Lilian Mathieu. Dynamiques des tournants autoritaires, Éditions du Croquant, pp.87-115, 2021, coll. " Sociopo ". hal-03318409

HAL Id: hal-03318409

<https://hal.science/hal-03318409>

Submitted on 9 Aug 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Carole Sigman, « Les complexités de la ‘verticale du pouvoir’ en Russie :
l’art de la domestication et de ses contournements »**

in Maya Collombon et Lilian Mathieu (dir.),
Dynamiques des tournants autoritaires,
Éditions du Croquant, coll. « Sociopo », 2021, p. 87-115 (à paraître).

Résumé

Ce chapitre vise à éclairer le fonctionnement quotidien du régime russe depuis l’arrivée de Vladimir Poutine au pouvoir en 2000. Si de nombreuses études insistent sur le recours intensif à des formes de coercition, la restauration d’une « verticale du pouvoir », revendiquée par V. Poutine lui-même, ne se limite pas à cet aspect ; elle s’appuie également sur des mécanismes de domestication qui jouent sur les intérêts des acteurs et qui, parallèlement, contraignent les dirigeants de l’État central à passer des compromis avec les acteurs sur lesquels ils entendent exercer leur emprise. La « verticale du pouvoir » est un mode de gouvernement autoritaire condamné à transiger pour exister, quitte à accepter les contournements de ses propres réformes. C’est à partir de l’univers de l’enseignement supérieur qu’on essaiera de montrer comment les marchandages entre les bureaucraties centrales et celles des secteurs concernés reconfigurent et altèrent le contenu des réformes impulsées par le Centre.

The Complexities of the “Power Vertical” in Russia: The Art of Domination and its Workarounds

Abstract

This chapter aims to shed light on the day-to-day workings of the Russian regime since Vladimir Putin came to power in 2000. While many studies pay particular attention to the intensive use of forms of coercion, the restoration of a “power vertical”, proclaimed by V. Putin himself, is not limited to this aspect. It also leans on domination mechanisms that play on the interests of the actors to bring them under control, and which at the same time force the leaders of the federal state to make compromises with the social actors they intend to keep their grip on. The “power vertical” is an authoritarian mode of government that is doomed to compromise and negotiations in order to exist, even if it means accepting the circumvention of its own reforms. Based on a research on the higher education sphere, this chapter will try to show how the bargaining between the central authorities and the bureaucracies of the sector reconfigure and alter the content of the reforms initiated by the government.

Les complexités de la « verticale du pouvoir » en Russie : l'art de la domestication et de ses contournements

Carole Sigman

Chargée de recherche au CNRS, Institut des sciences sociales du politique (ISP, CNRS-Université Paris Nanterre-ENS Paris-Saclay)

Peu après l'élection de Vladimir Poutine à la présidence de la Russie en 2000, les responsables de l'exécutif fédéral se sont attelés à reprendre en main des pans entiers de la société qui s'étaient largement affranchis du pouvoir central dans les années 1990. Qu'il s'agisse des appareils de l'État central, des pouvoirs régionaux, des services publics, des branches stratégiques de l'économie ou des médias, tous ces secteurs avaient acquis une autonomie croissante sous l'effet de deux processus concomitants : la disparition de l'URSS a permis de démocratiser le régime et d'alléger les formes de contrôle et de contrainte qui pesaient sur la société, mais elle a également plongé la Russie dans une crise économique profonde, frappant presque aussitôt d'impuissance le jeune État fédéral en tant qu'appareil d'administration et de financement. L'arrivée de la rente pétrolière à partir de 2004, hasard historique déterminant, a radicalement changé la donne : le pouvoir central (*cf.* encadré ci-dessous) a dès lors disposé de formidables moyens d'action pour inverser les rapports de force.

L'attention des chercheurs s'est rapidement portée sur la dimension coercitive de cette reprise en main. Les responsables du pouvoir fédéral l'ont du reste eux-mêmes mise en scène et assumée en se donnant pour objectif de restaurer la « verticale du pouvoir », d'établir une « dictature de la loi » et une « démocratie dirigée »¹. Qu'ils s'approprient ces formules² ou qu'ils s'emparent de catégories forgées sur d'autres terrains, comme celles de « régime hybride », de « démocratie illibérale » ou d'« autoritarisme électoral »³, nombre de travaux consacrés à ce tournant mettent l'accent sur les mesures contraignantes et brutales, traditionnellement associées aux régimes autoritaires, qui ont été employées pour mettre au pas les régions, les élites sectorielles et les associations. L'exécutif central s'est en effet attaché à aligner la législation régionale sur le droit fédéral, à nommer, à partir de 2004, les gouverneurs de région qui étaient jusqu'alors élus au suffrage universel⁴, et à s'approprier une partie des recettes fiscales des régions⁵. Il a également exploité la « vulnérabilité juridique »⁶

¹ Les deux premières expressions, apparues sous la présidence de Boris Eltsine, ont été reprises par Vladimir Poutine en 2000 et dès lors popularisées (« Slovar' russkogo publičnogo žyka konca XX veka », *Kommersant Vlast'*, 23 juin 2003, p. 64). La troisième, forgée au début des années 2000, est définie par l'un de ses promoteurs, conseiller du Kremlin, comme un « régime politique associant institutions démocratiques et autoritaires » (SOVA, « Začem Putinu "upravläemaâ demokratiâ"? », 1^{er} avril 2005, <https://www.sova-center.ru/democracy/publications/2005/04/d4152/>).

² Shevtsova (L.), Lomidzé (S.), « La Russie de Vladimir Poutine : un virage vers le passé ? », *Politique étrangère*, 5, 2007 ; March (L.), « Managing Opposition in a Hybrid Regime: Just Russia and Parastatal Opposition », *Slavic Review*, 68 (3), 2009 ; Nisnevič (Ū.), « Političeskij nepotizm kak mehanizm formirovaniâ i kontrolâ Soveta Federacii », *Problemy postsovetskogo prostranstva*, 1, 2017.

³ Robertson (G.), *The Politics of Protest in Hybrid Regimes. Managing Dissent in Post-Communist Russia*, New York, Cambridge University Press, 2011 ; Gill (G.), « Russia and the Vulnerability of Electoral Authoritarianism? », *Slavic review*, 75 (2), 2016.

⁴ Leur élection au suffrage universel a été rétablie en 2012.

⁵ Petrov (N.), Slider (D.), « Regional Politics », in Wegren (S.), ed., *Return to Putin's Russia. Past Imperfect, Future Uncertain*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2013.

de nombre de représentants des élites (gouverneurs, banquiers, industriels, patrons de presse et autres « oligarques ») en les menaçant de poursuites judiciaires, voire en les emprisonnant (pour détournements de fonds, évasion fiscale, etc.). Une grande partie de la presse d'opposition a été éliminée ou muselée par des rachats effectués par des entreprises proches du Kremlin, et les ONG les plus actives dénoncées comme « agents de l'étranger » et soumises à diverses mesures d'intimidation⁷. Le pouvoir central, tout en consolidant son propre parti, Russie unie, qui a remporté victoire sur victoire aux élections nationales et régionales et rallié à lui la plupart des gouverneurs, a créé des partis d'opposition « loyale »⁸. En restreignant l'accès à la scène électorale, il est parvenu à écarter les partis et leaders d'opposition qui ne jouaient pas le jeu. Les manifestations de rue, désormais strictement encadrées par les forces de l'ordre, donnent lieu, lorsqu'elles sont trop visibles, à des arrestations de masse (manifestations de soutien à Alexeï Navalny en janvier 2021) et à des condamnations lourdes (« affaire Bolotnaïa » à la suite des manifestations de 2011-2012 contre les fraudes électorales). Enfin, plusieurs assassinats ou tentatives d'assassinats politiques ont marqué la période.

Pour autant, la vision d'un système qui reposerait sur la seule coercition et serait entièrement piloté et maîtrisé par le « haut » peut être discutée, car elle ne rend pas compte d'une autre dimension, tout aussi importante, de l'emprise du pouvoir central sur la société. Les autorités fédérales ont en effet mis en place des mécanismes plus doux de domestication qui s'appuient sur les intérêts des acteurs⁹. L'une des questions à élucider est la façon dont jouent ces intérêts dans la mise en place et le fonctionnement des systèmes autoritaires ou « hybrides ». Nombre d'études considèrent ces systèmes comme étant par nature moins « légitimes » que les régimes démocratiques et ne pouvant dès lors se maintenir qu'en enrôlant les élites des différents secteurs par des rétributions¹⁰. Ce faisant, elles tendent à réduire les intérêts des acteurs à leur dimension étroitement économique, à considérer ces intérêts, ainsi que les identités des acteurs, comme des propriétés stables et à se focaliser principalement sur les élites. Or ce qui se déroule sur le terrain russe incite à décaler ce regard. Les autorités fédérales tentent, en effet, de modifier ce que sont les acteurs eux-mêmes, leur univers de perception et la manière dont ils définissent leurs intérêts en transformant le fonctionnement et les logiques propres des différents secteurs sociaux.

Les dispositifs d'incitations et de mise en concurrence pour l'accès à la rente sur lesquels s'appuient ce mode d'emprise ne sont pas spécifiques aux régimes autoritaires : ils peuvent s'inspirer, par exemple, des principes et pratiques de la « nouvelle gestion publique »¹¹ que l'on retrouve dans la plupart des démocraties occidentales. Plus généralement, ils renvoient à une forme de domination, évoquée par Max Weber, qui prend sa source dans la configuration des intérêts dans laquelle sont pris les acteurs. « Les dominés,

⁶ Favarel-Garrigues (G.), « Pouvoir et coercition en Russie : des entrepreneurs de violence à la “dictature de la loi” », mémoire de recherche pour le diplôme d'habilitation à diriger des recherches, École des hautes études en sciences sociales, Paris, 2014, p. 22 ; Ledeneva (A.), *How Russia Really Works. The Informal Practices that Shaped Post-Soviet Politics and Business*, Ithaca, London, Cornell University Press, 2006.

⁷ Daucé (F.), *Une paradoxale oppression. Le pouvoir et les associations en Russie*, Paris, CNRS Éditions, 2013.

⁸ Brenez (L.), « Les partis “partenaires du Kremlin” à l'épreuve des dynamiques locales. Formes et pratiques de “l'opposition constructive” », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 42 (1), 2011.

⁹ Robertson (G.), *The Politics of Protest in Hybrid Regimes...*, *op. cit.*, p. 149-155 ; Daucé (F.), *Une paradoxale oppression...*, *op. cit.*, p. 14 ; Gel'man (V.), Ryzhenkov (S.), « Local Regimes, Sub-national Governance and the “Power Vertical” in Contemporary Russia », *Europe-Asia Studies*, 63 (3), 2011.

¹⁰ Cf. par exemple Gandhi (J.), Przeworski (A.), « Cooperation, Cooptation, and Rebellion under Dictatorships », *Economics and Politics*, 18 (1), 2006 et, pour une présentation des différentes analyses des stratégies de cooptation, Sheng (Y.), « Authoritarian Co-optation, the Territorial Dimension: Provincial Political Representation in Post-Mao China », *Studies in Comparative International Development*, 44 (1), 2009.

¹¹ Sur le « nouveau management public », cf. notamment Hood (C.), « A Public Management for All Seasons? », *Public Administration*, 69, 1991.

explique-t-il, agissant librement (au plan formel), poursuivent rationnellement leurs propres intérêts, selon la manière dont ces intérêts leur sont imposés par les circonstances¹² ». Dans ce type de domination, un acteur, par sa seule position dans le jeu – s’il s’agit, par exemple, d’un monopole sur un marché –, peut contraindre les autres à se soumettre à ses conditions sans détenir d’autorité particulière sur eux. Weber distingue ainsi cette forme de domination de celles exercées en vertu d’une autorité rationnelle-légale, charismatique ou traditionnelle, qui reposent sur le « pouvoir de donner des ordres et le devoir d’obéissance¹³ ». Toutefois, ces deux manières d’appréhender la domination gagneraient peut-être à ne pas être opposées l’une à l’autre¹⁴. Dans le cas de la Russie contemporaine, elles apparaissent même étroitement imbriquées, car c’est, dans une large mesure, par leur capacité à reconfigurer les intérêts des acteurs que les instances de l’État fédéral parviennent à rétablir et à maintenir leur autorité en tant que pouvoir politique. Il s’agit pour elles d’amener les acteurs à se conformer à leurs attentes et à développer ainsi des pratiques qui réduisent l’autonomie de ces acteurs à l’égard du pouvoir politique¹⁵.

Les dispositifs de domestication mis en œuvre par les autorités fédérales se heurtent cependant à de la résistance. S’ils se plient aux nouvelles règles du jeu, les acteurs cherchent aussi à y échapper en partie et à limiter les « prises »¹⁶ dont ils font l’objet. Ils contournent ou esquivent certaines réformes, rendant incertaine la domination des secteurs par le Centre. Dans la plupart des cas, il ne s’agit pas d’une opposition frontale et revendiquée aux réformes, qui, en présence des mesures coercitives mentionnées plus haut, serait coûteuse à endosser. Ce sont des modes de résistance discrets, obéissant à des impératifs de précaution, qui peuvent fort bien être mis en œuvre par des institutions d’élite, parfaitement intégrées au système, bénéficiant de tous les égards de l’État fédéral et jouant même un rôle clé dans l’architecture des réformes. Que des institutions du secteur moins puissantes, mais plus nombreuses, leur emboîtent le pas confère une force particulière à ces formes de résistance¹⁷, que l’État central peut avoir des difficultés à endiguer. Ce dernier a beau disposer de leviers (notamment financiers) qui démultiplient son pouvoir, ses représentants sont condamnés à faire des compromis avec les puissants du secteur et à desserrer leur emprise sur eux, parce que la « verticale du pouvoir » ne peut tenir sans leur soutien. Le terrain russe est précieux en ce qu’il illustre de façon emblématique la tension entre l’art de la domestication et celui de ses contournements. Même si les relations entre les acteurs, au sein de l’État central et dans les secteurs, ne relèvent pas d’une logique de coercition dure, ni les uns ni les autres ne savent exactement où sont les limites à ne pas franchir. S’ensuit un travail permanent d’autolimitation et de négociations plus ou moins explicites sur ces limites.

¹² Weber (M.), *Wirtschaft und Gesellschaft : Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen, J.C.B. Mohr, 1972, p. 542-544.

¹³ Weber (M.), *La domination*, Paris, La Découverte, 2013, p. 45.

¹⁴ comme le suggèrent Dobry (M.) (« Légitimité et calcul rationnel. Remarques sur quelques “complications” de la sociologie de Max Weber », in Favre (P.), Schemeil (Y.), Hayward (J.) dir., *Être gouverné. Hommages à Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003) et Hibou (B.) (*Anatomie politique de la domination*, Paris, La Découverte, 2011).

¹⁵ Sur les formes d’hétéronomie dans les champs de production culturelle, cf. Bourdieu (P.), *Les règles de l’art. Genèse et structure du champ littéraire*, Paris, Éditions du Seuil, 1992, p. 355.

¹⁶ Chateauraynaud (F.), « L’emprise comme expérience. Enquêtes pragmatiques et théories du pouvoir », *SociologieS*, 2015 (<http://journals.openedition.org/sociologies/4931>).

¹⁷ En ce sens, les « arts de la résistance » gagnent à ne pas être analysés comme l’apanage des subordonnés. Ils peuvent fédérer des acteurs aux statuts sociaux très différents, aspect que Scott (J.) (*Domination and the Arts of Resistance. Hidden Transcripts*, New Haven, London, Yale University Press, 1990) a peut-être négligé.

Définition du « Centre »

Par « Centre », terme employé ici par commodité et en raison des perceptions qu'en ont beaucoup d'acteurs, on entend l'ensemble des ministères sectoriels fédéraux et les administrations transversales qui leur sont supérieures : il s'agit, d'une part, des ministères des Finances et du Développement économique, dont l'accord préalable est requis pour tout projet de réforme ou de loi porté par un ministère, et, d'autre part, de deux appareils au service du président (« Administration présidentielle ») et du Premier ministre (« Appareil du gouvernement »). L'Administration présidentielle, créée en 1991 et installée dans les locaux de l'ancien Comité central du Parti communiste de l'Union soviétique (PCUS), disposait en 2018 d'un effectif de 1746 personnes. L'Appareil du gouvernement employait, quant à lui, 1437 personnes¹⁸. Ces deux administrations chapeautent les ministères fédéraux par le biais de directions spécialisées. L'Administration présidentielle bénéficie, de surcroît, de « représentants plénipotentiaires » (dotés chacun d'une administration) dans les huit districts fédéraux du pays.

Loin de former un tout homogène, ces organisations et institutions, qu'on désigne ici également sous les termes de « pouvoir central », d'« autorités centrales » ou d'« État fédéral », constituent un univers fragmenté ; elles obéissent à des logiques sociales qui leur sont propres et sont souvent en situation de concurrence pour délimiter leurs territoires respectifs.

C'est à partir des transformations qui affectent l'univers de l'enseignement supérieur qu'on se propose d'explorer ces processus. De nombreuses études se sont intéressées aux élites politiques, économiques et médiatiques, particulièrement affectées dès le début des années 2000 par l'entreprise de centralisation du contrôle amorcée sous V. Poutine. Les gouverneurs l'ont été par l'apparition de « représentants plénipotentiaires du président », sortes de préfets de région chargés de les surveiller. Les grandes entreprises de secteurs clés (aéronautique, armement, énergie nucléaire, médias, hydrocarbures, etc.), y compris lorsqu'elles avaient été privatisées dans les années 1990, ont, quant à elles, parfois dû entrer dans des holdings et conglomérats publics créés *ad hoc*. Examiner un univers social beaucoup plus large, qui ne se limite pas à son sommet, permet de mieux saisir les rapports sociaux constitutifs de cette restauration d'autorité au plus près de leurs acteurs ordinaires et la façon dont celle-ci modifie le fonctionnement des institutions et de leurs appareils dans leur ensemble. Le secteur de l'enseignement supérieur est à première vue moins décisif pour l'affirmation de l'autorité du Kremlin : sa reprise en main ne commence qu'au milieu des années 2000. Il est néanmoins considéré comme sensible par le pouvoir central, qui mise sur lui pour rétablir la grandeur de la Russie sur la scène internationale et soutenir sa politique industrielle. Des réformes ambitieuses ont ainsi été impulsées pour rendre les universités plus « performantes », distinguer des « champions nationaux » et éliminer les plus faibles, sur le modèle de réformes menées dans nombre de pays¹⁹.

¹⁸ À comparer, par exemple, avec les effectifs de 754 personnes du ministère de la Recherche et de l'Enseignement supérieur (ROSSTAT, *Spravka o čislennosti i oplate truda graždanskikh služuših federal'nyh gosudarstvennyh organov (central'nyh apparatov ministerstv i vedomstv) za 2018 god*, 2018, https://www.gks.ru/bgd/free/B09_03/IssWWW.exe/Stg/trud/plat1-18.htm).

¹⁹ Cf. par exemple Capano (G.), « Government Continues to do its Job. A Comparative Study of Governance Shifts in the Higher Education Sector », *Public Administration*, 89 (4), 2011; Ka-Ho Mok (J.), « From State Control to Governance: Decentralization and Higher Education in Guangdong, China », *International Review of Education*, 47 (1), 2001 ; Musselin (C.), « Les politiques d'enseignement supérieur », in Borraz (O.), Guiraudon (V.), dir., *Politiques publiques, 1. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

Plusieurs types de sources ont été mobilisés. Il s'agit, d'abord, de documents du ministère en charge de l'enseignement supérieur²⁰ (règlementations, littérature grise et données statistiques²¹). Cette documentation a été complétée par des entretiens approfondis réalisés, pour l'essentiel, de 2013 à 2016 dans le cadre d'une recherche plus générale sur les transformations de l'enseignement supérieur russe. Au nombre de 139, ces entretiens, visant à documenter les pratiques et perceptions que les acteurs ont de ces transformations, ont été conduits, d'une part, auprès d'administrateurs d'université (recteurs²², vice-recteurs, doyens, vice-doyens de faculté et directeurs de service) et d'enseignants-chercheurs de vingt-sept établissements de sept villes (Moscou, Irkoutsk, Rostov-sur-le-Don, Samara, Tver, Ekaterinbourg et Arkhangelsk), et, d'autre part, de responsables de l'administration fédérale (ministères et Administration présidentielle), de chercheurs d'autres institutions et d'experts. Compte tenu du contexte propre à la Russie contemporaine, les entretiens ont été anonymisés. Ont aussi été abondamment utilisées la documentation provenant de chacune de ces universités (ainsi que d'autres établissements), notamment à partir de leurs sites Internet, la presse spécialisée, les publications syndicales et la presse généraliste. Il sera ici essentiellement question d'établissements publics, qui emploient 95 % des enseignants et forment 92 % des étudiants.

On s'attachera, tout d'abord, à analyser les formes douces d'emprise par l'incitation et la concurrence, qui visent à remettre les autorités fédérales au centre du jeu en transformant les règles de fonctionnement du secteur universitaire (deuxième partie). Dans un contexte où s'affirme de plus en plus nettement un mode autoritaire de gouvernement, les acteurs, y compris ceux appartenant à l'élite, développent des formes de résistance discrètes, faites de contournements et de dérobades, par lesquelles ils tentent de préserver une part de leur autonomie (troisième partie). Face à cette résistance, les autorités centrales sont contraintes de négocier, de passer des compromis et de diversifier leurs modalités d'emprise sur les puissants du secteur dont elles ont besoin pour faire tenir la « verticale du pouvoir » (quatrième partie). Afin de saisir pleinement la portée de ces transformations, il est utile au préalable de présenter, pour le lecteur non spécialiste de la Russie, quelques traits saillants du système d'enseignement supérieur avant les réformes des années 2000 (première partie).

L'enseignement supérieur à la veille des réformes

À l'époque soviétique, l'enseignement supérieur était public, majoritairement financé par l'État²³, relativement centralisé et placé sous le double contrôle du gouvernement et du PCUS. Les établissements étaient financés par l'État en fonction de la place qu'ils occupaient dans la planification de l'économie et des types de formation dispensée. Leur importance se mesurait à leur proximité avec certaines branches de l'économie jugées stratégiques (le nucléaire et le spatial, par exemple) et à leur implication dans la recherche. Toutefois, l'essentiel de la recherche étant réalisée dans les instituts de l'Académie des sciences et des

²⁰ L'enseignement supérieur a relevé de divers ministères au cours de la période étudiée : « ministère de l'Éducation » de 1999 à 2004, « ministère de l'Éducation et de la Recherche » de 2004 à 2018 et « ministère de la Recherche et de l'Enseignement supérieur » depuis 2018.

²¹ Sauf indication contraire, ces dernières proviennent de trois séries de publications annuelles : *Obrazovanie v Rossijskoj Federacii* pour les années 2007-2013, *Indikatory obrazovaniâ* pour 2007-2018, publiés par le Haut collège d'économie à partir de données ministérielles, et la série VPO-1, pour la période 2013-2019, publiée par le ministère lui-même. On trouvera ces séries sur les sites : <https://www.hse.ru/primarydata> et <https://minobrnauki.gov.ru/action/stat/highed/>.

²² Équivalents de présidents d'université en France.

²³ Les entreprises (également publiques) pouvaient contribuer au financement des universités qui leur étaient liées. Entre 1940 et 1956, le système universitaire a, en outre, été en partie financé par des droits d'inscription payés par les étudiants.

ministères de branche, les universités occupaient en ce domaine une position marginale, à l'exception de quelques-unes, dont les Universités d'État de Moscou (MGU), de Leningrad et de Novossibirsk, l'Institut de physique et de technologie de Moscou (MFTI) et l'Institut d'ingénierie et de physique de Moscou (MIFI).

Fermement tenues par le pouvoir politique, les universités n'en jouissaient pas moins d'une marge d'autonomie. La tutelle administrative nommait les recteurs, et les administrateurs de rang inférieur (vice-recteurs, doyens, chefs de chaire²⁴ et de laboratoire), s'ils étaient élus par les conseils scientifiques d'établissement ou de faculté, devaient tous, y compris le recteur, être agréés par le Parti avant leur nomination²⁵. Ce système n'était toutefois pas entièrement centralisé, puisque les universités recrutaient elles-mêmes leurs étudiants en organisant leurs propres concours d'entrée²⁶. Les établissements étaient, en outre, relativement peu en concurrence les uns avec les autres, puisque les concours se tenaient en général le même jour, empêchant les élèves de candidater dans plusieurs universités à la fois. À la fin des années 1980, un pas supplémentaire a été franchi dans la décentralisation du système, lorsqu'a été adopté le principe de l'élection des recteurs par leur établissement.

Au cours des années 1990, le monde universitaire russe a connu des bouleversements majeurs. Les établissements d'enseignement supérieur (EES) sont, par la force des choses, devenus de plus en plus autonomes à l'égard de leurs tutelles fédérales. Non seulement parce que le PCUS, qui servait d'armature à l'État, a disparu après la tentative de putsch d'août 1991, mais parce que l'appareil de l'État fédéral russe, à peine constitué après la chute de l'URSS, s'est trouvé dans l'incapacité de subvenir minimalement aux besoins des universités. Entre 1990 et 1997, le financement public calculé par tête d'étudiant a ainsi chuté de 70 % en termes réels²⁷. Aussi les EES publics ont-ils dû se débrouiller par eux-mêmes pour survivre, faisant payer des droits d'inscription à une partie des étudiants, alors que les études étaient jusqu'alors gratuites pour tous, ouvrant de nouvelles filières qui ont bénéficié d'une forte demande des étudiants payants (en droit, économie et gestion), créant des établissements privés en leur sein et des antennes dans d'autres régions, louant leurs locaux à des entreprises²⁸. Ces stratégies collectives de survie ont fait émerger de nouveaux rapports sociaux au sein des universités, notamment de nouvelles formes de solidarité entre enseignants et administrateurs, transformant les établissements en *communautés de débrouillardise*. C'est en grande partie autour des administrateurs que ces communautés se sont organisées et, pour peu qu'ils soient parvenus à maintenir à flot leur université, nombre d'entre eux ont connu une longévité sans pareille à la tête de leur établissement. Certains recteurs ont ainsi pu être réélus pendant plus de vingt ans²⁹, ce qui leur a permis de se constituer des fiefs et de tisser de nombreux liens à l'échelle locale et nationale.

²⁴ Équivalents de directeurs de département au sein d'une UFR.

²⁵ La cellule du Parti de l'établissement donnait son avis avant la nomination et tout au long de la carrière (*harakteristika*). Lorsque l'université était importante, les postes de direction (recteur, vice-recteur, parfois doyen, chefs de chaire et de laboratoire) relevaient de la « nomenklatura » du Comité régional du PCUS et étaient pourvus avec l'assentiment de cette instance (Petrik (V.), « Istoričeskij opyt podbora i rasstanovki naučno-pedagoģičeskikh kadrov na rukovodâšie dolžnosti v vysših učebnyh zavedeniâh Sibiri (konec 50-x-načalo 90x XX v.) », *Izvestiâ Tomskogo politehničeskogo universiteta*, 207 (2), 2004).

²⁶ Le certificat national de fin d'études secondaires qui existait alors ne permettait pas d'entrer dans le supérieur.

²⁷ Kláčko (T.), Roždestvenkaâ (I.), *Obrazovanie*, Moscou, Institut des économies en transition, 1999 (<http://www.iep.ru/files/text/usaid/obraz.zip>).

²⁸ Adrian (J.), Robin (D.), Vinokur (A.), « Les stratégies des établissements d'enseignement », in Vinokur (A.), dir., *Les transformations du système éducatif en Russie*, Paris, UNESCO-IPE, 2001.

²⁹ Citons l'exemple des recteurs de l'Université d'État de Moscou (MGU) et du Haut collège d'économie (VŠE), à la tête de leur établissement sans discontinuer depuis vingt-neuf ans (depuis 1992), ou de ceux qui ont dirigé l'Université des transports ferroviaires (MIIT) pendant vingt-et-un ans (1997-2018), l'Université d'aéronautique d'État de Samara (SGAU) pendant vingt ans (1990-2010) et l'Université d'État de Tomsk pendant dix-huit ans (1995-2013).

L'emprise par l'incitation et la concurrence

Au début des années 2000, les responsables de l'État central se heurtent à une autonomie grandissante des établissements et font, en outre, le constat d'un décrochage général de la Russie à l'échelle internationale. C'est en large partie aux grandes institutions telles que l'Université d'État de Moscou (MGU) ou l'Académie des sciences qu'ils imputent cette régression. Aussi, pour secouer ceux qu'ils perçoivent comme des « monopoles indolents »³⁰, vont-ils entreprendre de réformer l'ensemble du secteur en le « rationalisant » par une politique de réinvestissement ciblé³¹ et de mise en compétition des EES.

L'une des premières initiatives a consisté à *hiérarchiser* les EES afin de faire émerger des « champions nationaux » sur lesquels concentrer les moyens financiers de l'État. Entre 2006 et 2015, l'exécutif a sélectionné, la plupart sur concours, quarante-cinq établissements d'élite (8 % des EES publics) qu'il a dotés de labels de prestige (« Universités fédérales », « Universités nationales de recherche », « Complexes uniques d'enseignement et de recherche », lauréats du concours « 5-100 »³²) et de financements complémentaires substantiels.

Le mode de *financement récurrent* a également été transformé en vue d'accroître la compétition entre les universités. Depuis 2012, leurs dotations de base sont calculées par tête d'étudiant « budgétaire »³³. Les EES sont désormais sommés de concourir pour obtenir des places « budgétaires » (chacune correspondant à une somme forfaitaire) que l'État central leur accorde en fonction de leurs performances. Bien que le financement public représente une part croissante des budgets des EES, les dotations de base qu'apportent les places budgétaires ne sont, selon les responsables des établissements, généralement pas suffisantes pour couvrir les besoins les plus courants. Les universités doivent donc, comme elles le font depuis trente ans, compléter leurs revenus par des activités « commerciales » avec des entreprises et des administrations ou par les droits d'inscription des étudiants payants (ces derniers représentent environ 50 % des effectifs des EES publics depuis 2006). Pour autant, aucune université publique, aussi prospère soit-elle sur le marché des étudiants payants, n'est en mesure de se retirer de la course aux places budgétaires : celles-ci, parce que réservées aux meilleurs étudiants, jouent en effet un rôle majeur dans la construction de la réputation des EES.

Les universités sont également mises en compétition par les nouvelles modalités de *recrutement des étudiants*. En 2009, les concours d'entrée qu'elles organisaient ont été remplacés par un examen de sortie du secondaire général conçu au niveau national, identique pour tous les lycéens et administré par l'État central. Avec l'instauration de ce « baccalauréat », baptisé « Examen unique d'État » (ou EGE), les EES se sont brutalement trouvés dépossédés de la sélection de leurs recrues. Tous, y compris les plus réputés qui s'étaient toujours perçus comme étant à part, sont désormais comparés les uns aux autres dans un système d'équivalence générale. La moyenne de leurs étudiants de première année au EGE est, en effet, devenue un critère d'évaluation de leurs performances, dont le ministère de

³⁰ Hirschman (A.), *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Harvard University Press, 1970, p. 59 et suiv.

³¹ Les dépenses fédérales pour l'enseignement supérieur ont augmenté, en roubles constants, de 140 % entre 2004 et 2009, avant de subir un infléchissement depuis la crise mondiale de 2009 (calcul de l'auteur à partir de *Obrazovanie v Rossijskoj Federacii et Indikatory obrazovaniâ*).

³² Concours lancé en 2013, puis réitéré en 2015, visant à faire entrer cinq universités russes parmi les cent premières des grands classements mondiaux (Shanghai, Times Higher Education World et QS) d'ici 2020. Les vingt-et-un lauréats sont majoritairement des Universités fédérales (cinq) et des Universités nationales de recherche (douze).

³³ Étudiants ayant obtenu une place « budgétaire », *i.e.* payée par l'État et gratuite pour eux. Ces places sont accordées sur critères académiques et non sociaux.

l'Éducation tient compte pour répartir les places budgétaires et fixer le niveau de financement des EES.

Enfin, les universités sont évaluées pour leur capacité à atteindre des *objectifs fixés par les autorités fédérales*, notamment en termes d'augmentation salariale et de licenciements d'enseignants. En 2012, un décret du président V. Poutine les enjoignait à verser à leurs enseignants, à l'horizon 2018, un salaire moyen équivalant au double du salaire moyen dans leur région (sans que l'État leur fournisse les moyens financiers y afférents). Parallèlement, le ministère de l'Éducation les incitait à licencier les enseignants les moins « efficaces ». Car à budget constant, voire décroissant³⁴, il leur était difficile de maintenir le même niveau d'emplois tout en augmentant les salaires.

Ces multiples formes de compétition et de comparaison des performances exercent une contrainte d'autant plus forte sur les établissements qu'ils sont dotés d'une « autonomie » de gestion importante. Loin de ressembler à l'autonomie « sauvage » qu'ils avaient acquise dans les années 1990, celle-ci est strictement encadrée par l'État central et vise à les domestiquer en leur retirant des filets de sécurité. L'État s'est ainsi dégagé, sur le plan juridique, d'une double contrainte à leur égard : il n'est plus tenu de les financer de façon pérenne et suffisante, et n'exerce plus de responsabilité subsidiaire en cas d'incapacité de paiement³⁵. Les administrations d'université se trouvent ainsi désormais seules à prendre des « décisions » qui relevaient auparavant de l'État : c'est, par exemple, à elles d'établir les grilles de traitements auxquels peuvent prétendre les différentes catégories d'enseignants et d'individualiser leurs primes à la performance. C'est également à elles de classer, de déclasser ou de licencier les enseignants au regard des nouveaux critères de performance décidés par les autorités centrales. Les universités ne sont pas les seules à être mises en compétition ; c'est aussi le cas des enseignants, tenus de concourir régulièrement pour conserver leurs postes (ils y sont élus pour une durée de cinq ans maximum, renouvelable à l'infini)³⁶. Si ces concours étaient jusqu'alors purement formels, ils revêtent aujourd'hui une tout autre signification dans le contexte de réduction des effectifs. Comme on le voit ici, les transformations impulsées par les autorités fédérales s'attaquent frontalement aux formes de solidarité entre enseignants et administrateurs d'université constitutives des communautés de débrouillardise des années 1990.

Enfin, ce dispositif d'emprise suppose que les EES soient tous évalués en permanence. En 2012, le ministère a conçu un « *Monitoring* de l'efficacité » des universités qui s'appuie sur une myriade de critères et s'ajoute aux évaluations des concours de hiérarchisation lancés depuis 2006. Ce *Monitoring* annuel joue un rôle déterminant dans la répartition des places budgétaires et peut aboutir, en cas de mauvais résultats, à des déclassements, voire à des absorptions ou à des fermetures d'établissement. Une centaine de « canards boiteux » (18 % d'EES publics) a ainsi disparu entre 2012 et 2018.

À en croire les statistiques nationales, ces réformes semblent porter leurs fruits. Plusieurs établissements d'élite ont fait leur apparition dans les classements mondiaux (plus précisément, dans les sous-classements par discipline). Le salaire moyen des enseignants est en augmentation constante³⁷, leurs rémunérations se différencient en fonction de leurs

³⁴ La Russie a traversé une série de crises et de difficultés économiques depuis 2009, dues à la baisse du prix du pétrole, aux sanctions des pays occidentaux en réaction à l'annexion de la Crimée en 2014 et, plus récemment, à la pandémie mondiale liée au Covid-19.

³⁵ À la suite d'une loi adoptée en 2010, qui concerne la plupart des établissements publics, tous secteurs confondus (voir Sigman (C.), « Le "nouveau management public" en Russie : tribulations d'une transposition », *Gouvernement et action publique*, 2 (3), 2013).

³⁶ Les enseignants du supérieur, y compris à l'époque soviétique, n'ont jamais bénéficié d'emplois garantis à vie. Ceux-ci sont d'ailleurs explicitement prohibés dans le secteur par le Code du travail en vigueur (art. 332).

³⁷ Il atteignait 135 % du salaire moyen national en 2013, 169 % en 2016 et 220 % en 2019 (*Indikatory obrazovaniâ* et <https://mrd.gks.ru/storage/mediabank/716-3kb 2019.xlsx>).

« performances » et leurs effectifs sont en baisse³⁸. S'ils veulent conserver leurs postes et recevoir des primes, les enseignants se voient contraints de se plier aux objectifs assignés par leurs directions. Il n'est pas rare que les primes constituent la majeure partie du revenu des enseignants, dont les traitements de base sont, depuis les années 1990, insuffisants pour vivre. Certaines atteignent des niveaux impressionnants, comme au Haut collège d'économie, par exemple, qui verse aux auteurs l'équivalent de mille sept-cents euros par mois pendant deux ans pour la publication d'un article paru dans une revue indexée dans le premier quartile de Scopus ou de Web of Science.

Le dispositif d'emprise de l'État central a également des effets sur le contenu de l'enseignement et de la recherche. Parce qu'elle présentait des « signes d'inefficacité » au *Monitoring* de 2012, l'Université de Russie des sciences humaines (RGGU) a dû faire amende honorable en créant, début 2013, un centre d'enseignement et de recherche, appelé « Kremlin-9 », avec le Service fédéral de sécurité (FSO³⁹). Ce centre, dirigé par un historien du FSO, vise à former des « spécialistes chargés de mettre sur pied tout un pan de l'histoire russe consacré à l'activité des organes de la sécurité d'État⁴⁰ ». Des chaires de théologie sont apparues çà et là dans des établissements, y compris dans des universités de sciences dures de premier plan⁴¹. Même si ces bizarreries ne touchent pas nécessairement le cœur des formations, elles sont le signe que les universités cherchent à se mettre au diapason des autorités fédérales pour leur complaire. Le dispositif d'emprise a également des incidences sur le degré de surveillance dont font l'objet les enseignants : surveillance par leur hiérarchie, mais aussi par les étudiants qui, par l'intermédiaire d'outils de notation de plus en plus présents dans les EES, peuvent influencer sur le niveau des primes des enseignants.

On le voit, le dispositif d'emprise parvient à transformer les activités des EES et de leurs membres, à refaçonner leurs intérêts, à reconfigurer leur univers de perception et à imprégner leurs anticipations. Il oriente leurs ressources vers des objectifs définis par le Centre, alors même que les établissements sont théoriquement autonomes. C'est, dans une large mesure, la métaphore de la « cage d'acier », utilisée par Weber, que ce dispositif évoque, *i.e.* un « ordre [...] qui détermine, avec une force irrésistible, le style de vie de l'ensemble des individus [pris] dans ce mécanisme⁴² ». Un peu comme des souris qui tourneraient dans une roue sans pouvoir échapper à leur sort, les acteurs sont amenés à se conformer aux attentes des autorités centrales, sans d'ailleurs que ce processus soit nécessairement perçu par eux sur le mode de la contrainte.

Contournements et dérobades

Si les autorités centrales obtiennent de tels comportements avec relativement peu d'efforts et d'investissements budgétaires, rien n'indique pour autant que leurs réformes rencontrent la pleine adhésion des établissements et de leurs membres. Leur docilité est relative et tient davantage à l'émergence d'une *constellation d'intérêts* hétérogènes d'acteurs multiples : administrations fédérales, administrateurs d'université, mais aussi certains enseignants de base. C'est grâce à l'autonomie des EES que l'État fédéral peut restaurer son autorité formelle dans le secteur en amenant établissements et enseignants à agir selon ses intérêts, et ceux-ci le font d'autant plus volontiers qu'ils y ont – ou croient y avoir – eux-mêmes intérêt.

³⁸ Entre 2013 et 2019, ils ont diminué de 28 %, soit 90 000 personnes. Ce chiffre ne recouvre pas que des licenciements.

³⁹ Chargé de la sécurité des personnalités de l'État, ce service (le « neuvième ») dépendait auparavant du KGB.

⁴⁰ « FSO i RGGU sozdaût učebnyj centr "Kreml'-9" », *Interfax*, 31 janvier 2013.

⁴¹ C'est notamment le cas à l'Université de physique nucléaire MIFI depuis 2013 (<http://theology.mephi.ru/>).

⁴² Weber (M.), *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Presses Pocket, 1985, p. 224.

Pourtant, ils ne se plient pas à toutes les nouvelles règles du jeu. Soucieux de préserver leur relative autonomie face à l'État central, ils s'ingénient à contourner ou à esquiver certaines réformes. Les modalités de dérobade sont multiples : souvent discrètes, parfois publiques, elles dénotent une inventivité qui puise parfois dans le répertoire d'action des entreprises soviétiques, lorsqu'elles étaient soumises à une planification centralisée. Il est fréquent que les pratiques de contournement, surtout si elles sont impulsées par des établissements d'élite, se diffusent par mimétisme à l'ensemble des EES, rendant plus qu'ambiguë la reprise en main du secteur par les autorités centrales.

Même si les directions d'université licencient leurs enseignants, elles tentent malgré tout de limiter les dégâts et de protéger minimalement leur personnel. Sans doute faut-il y voir une survie des rapports de protection issus des communautés de débrouillardise. Condamnés à ménager à la fois leurs enseignants et le ministère de l'Éducation et de la Recherche, qui réclame des sacrifices, les administrateurs d'université trouvent une issue à ce dilemme en maquillant les chiffres. Ainsi les objectifs impressionnants de licenciements annoncés par certains d'entre eux ne concernent-ils, le plus souvent, que des postes équivalents temps plein à supprimer et non des individus à congédier⁴³ :

« Les enseignants [de l'Université d'État de gestion (GUU)] ont annoncé que le rectorat [*i.e.* la présidence] avait décidé de réduire le personnel enseignant de 926 personnes à compter du 30 juin 2014 [...]. Le premier vice-recteur [...] a confirmé qu'il y aurait, certes, des réductions de personnel, mais pas aussi massives : 80 personnes tout au plus. Il n'a pas non plus nié l'envoi de lettres de licenciement à 900 enseignants, mais il les a qualifiées de "fictives" et faites pour respecter formellement la loi. [...] De nouveaux postes seront ouverts au concours, a-t-il expliqué, et la majorité des enseignants conserveront leur place⁴⁴ ».

Une autre stratégie consiste à sortir certains enseignants de la catégorie « personnel enseignant » pour les transformer en « lecteurs », « tuteurs », « consultants » ou en prestataires de services dotés de contrats de type commercial. Ceux qui sont jugés les moins « performants » n'apparaîtront ainsi plus dans le calcul des indicateurs d'efficacité. Si cette technique de camouflage permet aux enseignants de conserver un emploi dans l'établissement, elle peut néanmoins leur poser des problèmes d'identité et de revenus, puisqu'ils n'ont plus le statut professionnel qui jusqu'alors les définissait. Les ruses inventées pour protéger les enseignants sont loin d'être neutres pour ceux qui en bénéficient.

Les augmentations de salaire, exigées par le président, sont un autre domaine où les administrateurs d'université font œuvre de fiction comptable pour protéger leurs établissements. Le salaire moyen qu'ils affichent ne correspond, en effet, pas toujours au salaire effectivement perçu par les enseignants :

« Nous avons tous dû signer un nouveau contrat de travail l'an passé, explique un enseignant d'une université moscovite. La charge de cours a brutalement augmenté [pour atteindre] 900 heures par an contre 600 ou 700 auparavant. Autrement dit, un enseignant employé à temps plein est censé faire cours presque tous les jours, ce qui n'est évidemment pas possible. Le second changement introduit dans le contrat porte sur le salaire : il est à présent une fois et demi ou deux plus élevé qu'avant. Mais il

⁴³ Huit-cents suppressions d'emploi sont prévues à l'Université fédérale de l'Oural entre 2014 et 2020, six-cents dans cinq EES de Volgograd en 2014-2015 (« Na mitinge protiv sokrašenij v UrFU predložili uvolit' Kokšarova », *Novyj den'*, 29 juin 2015 ; « Professura uhodit po-tihomu. V volgogradskih vuzah ne privlekaût vnimanie k massovym sokrašeniâm », *Kommersant*, 29 avril 2015).

⁴⁴ « Nad GUU navisli uvol'neniâ », *Rosbalt*, 16 mai 2014.

s'agit d'un salaire pour un temps plein. Or, la charge de cours d'un temps plein étant impossible à effectuer, les chaires (*kafedry*) ont réparti les cours de façon réaliste, si bien qu'aucun enseignant aujourd'hui ne travaille à temps plein, mais à mi-temps ou à trois quarts de temps. Au final, le salaire perçu a augmenté, mais de très peu⁴⁵ ».

C'est au prix de cet artifice, fort répandu, que nombre d'EES parviennent à remplir l'objectif fixé par la présidence.

Quant aux primes à la performance, préconisées par le gouvernement pour augmenter le revenu des enseignants (de préférence à une revalorisation des traitements de base), elles ne sont pas toutes attribuées par les directions d'université en fonction du mérite⁴⁶. Il n'est, en effet, pas rare qu'elles soient distribuées en pourcentage des traitements de base afin de compenser la faiblesse de ces derniers.

« À l'Université d'État de Moscou (MGU), tous les enseignants reçoivent leur traitement de base, plus un supplément mensuel de 50 % inscrit dans leur contrat de travail. Le total représente environ 35 000 roubles pour un maître de conférences (*docent*) et 50 000 pour un professeur⁴⁷. Par ailleurs, deux fois par an, le recteur signe un arrêté sur le paiement d'un traitement supplémentaire à tous. Il existe également des suppléments dits de stimulation, payés deux fois par an : la direction de chaque chaire établit une liste de personnes qui se sont distinguées d'une façon ou d'une autre. On leur verse une prime, qui représente deux traitements. Dans certaines chaires, ce système a été considéré comme injuste et la prime est versée à un tiers des enseignants par roulement. Enfin, il y a environ deux ans, l'administration de l'université a décidé d'accorder des primes pour publications dans des revues mondiales de haut niveau. Elle l'a fait une ou deux fois. Mais finalement, la prime n'a pas été versée à tous ceux qui y avaient droit, elle l'a été avec des mois de retard et la somme était minime, parce qu'il n'y avait pas assez d'argent pour payer toutes les primes⁴⁸ ».

Les universités tentent aussi de se ménager une marge de liberté dans la gestion de leur budget. Avec la multitude de concours lancés par le ministère à partir de 2006 pour hiérarchiser les EES, l'État fédéral a mis la main sur une partie de leurs ressources « extrabudgétaires »⁴⁹ en obligeant les établissements à cofinancer, à hauteur de 20 %, les projets de développement qu'ils soumettent aux concours et qu'ils doivent développer, une fois agréés par le ministère. Dans les années 1990, les ressources extrabudgétaires constituaient un puissant levier d'autonomie des universités face à leurs tutelles. Aujourd'hui, leur usage est largement orienté par les autorités centrales par des programmes et objectifs qu'elles définissent. Certaines universités, et non des moindres, ont appris à contourner en partie ce contrôle en se constituant un bas de laine. La Cour des comptes constatait ainsi que les lauréats du programme « 5-100 », les mieux loties de toutes les universités, n'avaient dépensé fin 2015 que 40 % des subventions allouées au titre de ce concours depuis 2013⁵⁰. Pareille mesure d'autoprotection des EES n'est pas sans rappeler les pratiques des entreprises soviétiques pour se constituer discrètement des réserves de matières premières, de main d'œuvre et de financement en prévision des pénuries qu'elles devaient affronter. En réponse

⁴⁵ Entretien avec D.F., 28 mars 2014, Moscou.

⁴⁶ Constat tiré par le gouvernement dans son arrêté n° 2190-r, 26 novembre 2012, p. 2.

⁴⁷ Ce qui correspond à des traitements de base respectivement de 23 500 et de 33 500 roubles. En 2014, le revenu mensuel moyen s'élevait en Russie à 27 666 roubles.

⁴⁸ Entretien avec G.I., enseignant au MGU, 5 mai 2014.

⁴⁹ Il s'agit des recettes, publiques ou privées, ne provenant pas de la tutelle pour le financement récurrent.

⁵⁰ *Bülleten' Sčetnoj palaty Rossijskoj Federacii*, 2015, 12 (216), p. 73-74.

aux attentes des administrations fédérales, les responsables des universités ont ainsi recours à divers stratagèmes, qui ne trompent probablement personne, mais qui leur permettent de protéger leurs enseignants et de protéger leurs établissements en les présentant sous le jour le plus favorable possible.

Le contournement peut aussi prendre des formes plus visibles. L'introduction du baccalauréat (EGE) a suscité, avant même son déploiement généralisé en 2009, l'hostilité des universités d'élite. En réaction, elles ont organisé en leur sein des concours par matière, appelées « olympiades des élèves », donnant aux lycéens arrivés premiers le droit privilégié de s'inscrire chez elles en obtenant des places budgétaires, sans avoir à passer l'épreuve du EGE dans la matière en question⁵¹. Officiellement, c'est au nom de la quête des élèves « doués » ou « surdoués » qu'elles défendent les olympiades, d'autant que cette quête correspond à une vision de la méritocratie ancrée depuis des décennies dans le pays et bénéficiant d'une forte légitimité. Mais l'enjeu principal est bien de préserver leur autonomie dans le recrutement des meilleurs étudiants. Une fois apparu dans les établissements d'élite, le phénomène des olympiades s'est rapidement propagé aux autres EES par divers ressorts. La plupart des EES organisent ou co-organisent des olympiades, même lorsqu'ils savent n'avoir aucune chance d'attirer à eux les meilleurs étudiants. Les diverses réformes décrites plus haut les placent, en effet, dans un univers extrêmement compétitif qui les contraint à prouver leur bonne réputation par tous les moyens, dès lors qu'ils prétendent à une certaine position dans la hiérarchie universitaire. Les olympiades sont désormais devenues un élément majeur de notoriété, un gage de qualité et font partie de la « bonne forme » des universités. Les rétributions qu'elles procurent aux EES comptent beaucoup dans le jeu de la concurrence : les petites et moyennes universités tentent de récupérer des bribes de prestige, d'élèves et de ressources financières qui traînent dans le sillage des grandes en s'associant à leurs olympiades, parce que leur réputation et leur crédibilité dépendent en partie de ces miettes et de leurs connexions aux grands établissements. Cette propagation de la forme a une conséquence majeure : même si le recrutement par les « olympiades des élèves » ne concerne qu'une infime minorité d'étudiants (0,5 % des recrues de première année) concentrés dans une poignée d'universités (une vingtaine, soit 3,6 % des EES publics), *tous* les établissements scrutent avec attention les résultats de leurs candidats aux olympiades, y compris lorsqu'ils sont recrutés par la voie ordinaire du EGE. « Beaucoup d'élèves présentent un portefeuille de résultats aux olympiades, dont les établissements supérieurs tiennent compte pour départager les candidats⁵² », car, à dossier équivalent, ceux qui ont passé une olympiade, même s'ils y ont échoué, auront un avantage sur ceux qui se seront contentés d'avoir passé le EGE. Grâce aux olympiades et à leur impressionnant succès, les universités ont ainsi réussi à faire émerger une définition du recrutement étudiant alternative au EGE, qui n'est plus l'unique épreuve que passent les lycéens, ni le seul critère de jugement pour l'entrée à l'Université.

Enfin, certaines réformes rencontrent des modes encore plus affirmés de résistance. Lorsque le *Monitoring* a été lancé en 2012, il a produit un choc dans le monde universitaire en raison de la brutalité de ses jugements et des sanctions qui l'ont accompagné : certains établissements de bonne réputation, loin de se penser menacés, ont du jour au lendemain été déclarés « inefficaces » ou « présentant des signes d'inefficacité ». Ceux qui n'ont pu être sauvés par les autorités de leur région ont été fusionnés à d'autres EES. Certains se sont rebellés et leurs mobilisations, pour peu qu'elles aient pris de l'ampleur grâce à une action

⁵¹ Pour être plus précis, il existe en Russie plusieurs catégories d'olympiades classées par ordre de prestige : l'« Olympiade panrusse des élèves », organisée par l'État depuis les années 1960, et les olympiades organisées par les EES depuis les années 2000, qui sont de deux ordres : celles, baptisées « olympiades des élèves », qui sont homologuées par l'Union des recteurs de Russie (équivalent de la Conférence des présidents d'université en France) et le ministère de l'Éducation, et celles qui ne sont pas agréées.

⁵² Entretien avec X.Z., directeur d'un institut au Haut collège d'économie, Moscou, 25 janvier 2018.

coordonnée des étudiants, des enseignants et de la direction, et qu'elles aient été relayées par des médias et des responsables politiques à l'échelle nationale, ont pu mettre en échec des projets de fusion envisagés par le ministère. C'est ainsi qu'après plusieurs semaines de mobilisation en octobre 2012, l'Université technique d'État de Tambov obtenait le recul du ministère, qui avait décidé son absorption par l'Université d'État de Tambov⁵³. Selon un observateur,

« l'Université technique, dont les diplômes sont cotés à l'étranger, est beaucoup plus importante et connue que l'Université d'État, qui est un ancien institut pédagogique peu prestigieux transformé en université classique. La réunion des deux établissements sous l'égide de l'Université d'État a suscité une résistance de la part des étudiants. Elle avait été proposée par le gouverneur et acceptée par le ministère sans qu'ils aient pris ou voulu prendre le temps d'étudier la question [...]. Quoi qu'il en soit, la résistance les a pris de court. Les étudiants ont fait grève et insisté pour que l'arrêté ministériel soit annulé, ce qu'ils ont obtenu. La décision [de fusion] avait été prise de façon à la fois très mécanique, machinale et autoritaire : puisque le ministère et le gouverneur étaient d'accord, ils ont considéré que c'était suffisant⁵⁴ ».

Cette mobilisation a donné espoir à d'autres établissements soumis à des projets de fusion, mais a été l'une des rares victorieuses. En effet, le ministère a, par la suite, montré la plus grande fermeté pour éviter que le *Monitoring* soit systématiquement disqualifié comme instrument de sa politique de regroupement des universités.

En testant diverses modalités de résistance et de contestation, les acteurs ont vite saisi que, plus elles étaient discrètes et évitaient de faire perdre la face au pouvoir central en remettant frontalement en cause sa revendication d'autorité, plus elles avaient de chances d'être efficaces.

Les accommodements et ambivalences du Centre

Si les administrateurs d'université se modèrent dans la forme, les responsables du pouvoir fédéral semblent, de leur côté, s'accommoder de ces multiples pas de côté vis-à-vis des réformes. Ils ne perçoivent pas nécessairement les contournements et dérobades comme des faits de résistance, surtout s'ils émanent d'établissements qui se définissent et sont considérés comme « loyaux » envers le pouvoir. Les bureaucraties centrales sont en fait condamnées à composer, à faire des compromis et à entrer dans des marchandages avec les acteurs qui comptent dans le secteur, car la « verticale du pouvoir » n'est viable qu'avec leur appui. Il y a toutefois, comme on le verra, une limite à ces marchandages au-delà de laquelle les responsables de l'État central tendent à recourir à des formes plus classiques de coercition, comme s'ils ne faisaient plus entièrement confiance en leur dispositif d'emprise par les incitations, pourtant non dénué d'efficacité. Ce mélange des genres ajoute de l'ambiguïté aux mécanismes d'emprise.

Les autorités fédérales s'accommodent parfaitement des ruses et contournements des universités qui leur permettent de camoufler les limites de leur propre autorité. C'est notamment le cas lorsque les universités, en « améliorant » les données statistiques sur le nombre de licenciements ou l'augmentation du salaire moyen des enseignants, contribuent à produire une fiction statistique qui a pour effet d'attester la capacité du pouvoir exécutif à obtenir des différents appareils de l'État et établissements publics l'atteinte d'objectifs qu'il leur a assignés.

⁵³ « Prikaz o reorganizacii TGTU i TGU otmenën », *Izvestiâ*, 25 octobre 2012.

⁵⁴ Entretien avec L.N., chercheur spécialiste de l'enseignement supérieur, 16 mai 2013, Moscou.

Une partie de ces accommodements tient aussi au fait que les autorités fédérales constituent, on l'a dit, un espace de luttes et de compétitions. Quand certaines de ces instances tentent de se protéger, notamment de celles qui pourraient leur demander des comptes (Administration présidentielle, Appareil du gouvernement, ministère des Finances, ministère du Développement économique, Cour des comptes), elles peuvent, malgré elles, favoriser ou faciliter des formes d'esquive des réformes dans lesquelles s'engouffrent les établissements supérieurs. C'est ce phénomène qu'on voit à l'œuvre, par exemple, lorsque le ministre de l'Éducation et de la Recherche évoque en 2012-2013 la nécessité de fermer 30 % des EES, en se gardant bien d'indiquer le nombre attendu de licenciements d'enseignants⁵⁵. Le ministre cherche peut-être ainsi à éviter de tomber sous les fourches caudines des instances supérieures, qui pourraient exiger de lui des résultats tangibles et lui reprocher, le cas échéant, de ne pas avoir rempli ses objectifs. Quoi qu'il en soit, en se mettant ainsi à l'abri, il donne aux établissements la possibilité de ne pas licencier en masse.

Le ministère de l'Éducation est parfois amené à composer avec les EES pour obtenir leur consentement à une réforme ou leur concours pour contenir les effets non intentionnels d'une réforme. Les exemples du EGE et des olympiades illustrent ces deux cas de figure. Pour parvenir à imposer le baccalauréat, les autorités fédérales ont dû non seulement accepter, mais légitimer son contournement partiel par les olympiades. Peu avant la généralisation du EGE en 2009, elles scellaient un accord avec les grandes universités, aux termes duquel elles accordaient à ces dernières le droit de recruter une partie de leurs étudiants via les olympiades ; en échange, les universités devaient cesser leur fronde contre le EGE⁵⁶. L'impressionnante prolifération des olympiades qui s'en est suivie – effet non intentionnel de la réforme du EGE – a incité le ministère et les grandes universités à coopérer pour tenter de réguler un phénomène devenu incontrôlable. Cet emballement faisait, en effet, craindre aux EES d'élite une dévalorisation de leurs propres olympiades, et au ministère une situation où le EGE se serait, à brève échéance, complètement vidé de son contenu. Le ministère a donc accepté de prêter main-forte aux grandes universités et d'homologuer une liste restreinte d'olympiades (appelées « olympiades des élèves ») qu'elles établissent tous les ans. Par cette onction officielle, les olympiades des élèves – à côté, bien sûr, de l'Olympiade panrusse étatique – se trouvent être les seules à conférer aux lauréats le droit d'obtenir des places budgétaires sans passer d'épreuves supplémentaires. Les autres olympiades, fort nombreuses, sont dépourvues de ce privilège.

Les autorités fédérales doivent aussi faire des compromis avec des acteurs extérieurs au secteur que les EES sont parvenus à mobiliser dans leur défense. C'est probablement sous la pression des régions que les responsables du ministère de l'Éducation ont diversifié les concours de hiérarchisation ouverts aux universités. En 2012 et 2016 (soit six et dix ans après les premiers concours de sélection de l'élite), ils lançaient deux concours de « compensation », spécifiquement tournés vers les établissements régionaux de bonne tenue qu'ils avaient jusqu'alors négligés, tout à leur obsession pour les « champions » nationaux : l'un visait à financer le « programme de développement stratégique » de cinquante-cinq universités moyennes, l'autre à distinguer trente-trois « établissements porteurs » (*opornye vuzy*) dans les régions.

Mais passée une certaine limite, les autorités fédérales ne sont plus enclines à transiger et font de sérieuses entorses aux nouveaux mécanismes d'incitations et de sanctions qu'elles ont elles-mêmes instaurés. Lorsque les enjeux de pouvoir leur paraissent particulièrement élevés, elles préfèrent ainsi recourir à l'imposition brute de la contrainte autoritaire, c'est-à-

⁵⁵ que ce soit dans la presse ou dans la « feuille de route » du gouvernement, document de 2013 où ont été consignés les objectifs à atteindre d'ici à 2018 (arrêté du gouvernement n° 722-r, 30 avril 2014, p. 49).

⁵⁶ Poležaev (V.) *et al.*, « Ob effektivnosti ocenivaniâ tvorčeskikh sposobnostej i urovnâ podgotovlennosti abiturientov », *Omskij naučnyj vestnik*, 92 (6), 2010.

dire à la conception coercitive de la « verticale du pouvoir ». La façon dont le Centre essaie de tenir les recteurs, et à travers eux le secteur entier, en est un exemple emblématique. Les recteurs sont des personnages clé dans la mise en œuvre des réformes : d'entrepreneurs à la tête de féodalités quasi indépendantes de leurs tutelles dans les années 1990, ils sont aujourd'hui sommés de se transformer en « courroies de transmission » du Centre qui, sans eux, ne peut imposer ses réformes au reste des administrateurs et aux enseignants⁵⁷. Les autorités centrales se sont attachées à les désolidariser de leurs liens locaux et de leur base (doyens, chefs de chaire et simples enseignants) pour les rendre plus dépendants du Centre. La première technique utilisée a consisté à faire nommer par les tutelles de plus en plus de recteurs, alors qu'ils étaient élus par leur établissement depuis les années 1980. Ce mouvement a commencé en 2006 avec les Universités fédérales (au nombre de dix), s'est poursuivi en 2013-2015 avec une vingtaine d'EES d'élite retenus au titre du programme « 5-100 », pour concerner aujourd'hui une centaine d'universités publiques sur environ cinq cent. Dans nombre de ces établissements, les conseils scientifiques, jadis places fortes des mandarins locaux (doyens et chefs de chaire), ont perdu la plupart de leurs compétences au profit de conseils de surveillance composés majoritairement de membres externes, parmi lesquels figurent des représentants de la tutelle. Une telle méfiance envers les nouveaux mécanismes d'emprise est d'autant plus étonnante que le gouvernement fédéral dispose de puissants moyens de contrôle direct sur les recteurs. La tutelle doit, en effet, approuver tous les candidats qui se présentent au poste de recteur, avant que celui-ci soit élu par son établissement. Elle a aussi la faculté de destituer un recteur en poste à tout moment et sans aucun motif⁵⁸. C'est sans la moindre difficulté que les tutelles ont obtenu, sans même exercer leur droit de destitution, le départ d'un grand nombre de recteurs élus dans les années 1990, qu'ils aient ou non atteint la limite d'âge (70 ans). En compensation, beaucoup d'entre eux ont été nommés présidents de leur université, poste nouvellement créé, purement honorifique, mais néanmoins rémunérateur. Une autre technique employée pour rendre les recteurs plus dépendants des autorités fédérales est de tolérer leurs revenus parfois extravagants. En 2018, 25 % des recteurs ont perçu une rémunération plus de dix fois supérieure au salaire moyen des enseignants du supérieur, soit 8770 € par mois⁵⁹. Si ce niveau de revenus est encore loin d'atteindre celui des dirigeants de grandes entreprises⁶⁰, cette tolérance n'est pas sans rappeler la situation des entrepreneurs qui avaient fait fortune dans les années 1990. Pour n'avoir pas totalement joué le jeu aux yeux du Kremlin après l'arrivée de Vladimir Poutine, certains d'entre eux ont eu de sérieux ennuis avec la justice (peines d'emprisonnement lourdes) ou préféré quitter la Russie. Les recteurs se savent, eux aussi, menacés à tout moment d'une dénonciation du pouvoir. Plusieurs ont d'ailleurs été destitués et arrêtés pour corruption, à l'instar de Sergej Ivanec, l'un des recteurs les plus importants du pays. Vice-ministre de

⁵⁷ Soulignons que les uns et les autres sont des salariés de leur université et non de l'État, et que les enseignants, dotés, comme on l'a vu, de contrats à durée limitée, sont très dépendants de leur hiérarchie.

⁵⁸ en vertu d'une disposition du Code du travail (art. 278-2), qui s'applique à tout propriétaire (ou tutelle) d'une organisation à l'encontre du dirigeant de cette organisation.

⁵⁹ sur un total de 263 recteurs dont les établissements relèvent du ministère de la Recherche et de l'Enseignement supérieur, soit environ la moitié des EES publics (les autres dépendent de ministères sectoriels : Santé, Sports, Culture, Agriculture, Transports, Intérieur, Défense, etc.). Les revenus pris en compte sont ceux du ménage (*Svedeniâ o dohodah, rashodah, ob imušestve i obâzatel'stvah imušestvennogo haraktera rukovoditelej podvedomstvennyh organizacij, sozdannyh dlâ vypolneniâ zadač, postavlennyh pered Ministerstvom obrazovaniâ i nauki RF za otčëtnyj period s 1 ânvarâ 2018 g. po 31 dekabrá 2018 g.*, https://minobrnauki.gov.ru/ru/documents/card/?id_4=372). Pour le salaire moyen des enseignants, voir *Doklad Pravitel'stva RF Federal'nomu Sobraniû RF o realizacii gosudarstvennoj politiki v sfere obrazovaniâ*, Moscou, 2019, p. 36 (<http://static.government.ru/media/files/VGZkuVnp1h5rLAAIBZ1AsP5zv4zhl79t.pdf>). À titre de comparaison, le revenu moyen par tête en Russie était d'environ 416 euros en 2018.

⁶⁰ À de rares exceptions près, comme le recteur de l'Université des mines de Saint-Pétersbourg, qui a perçu l'équivalent de 3,48 millions d'euros en 2018.

l'Éducation et de la Recherche de 2010 à 2012, il avait été nommé à la tête d'un établissement d'élite (Université fédérale d'Extrême-Orient), avant d'être arrêté en 2016, assigné à résidence pendant des mois et condamné en 2019 à sept ans de colonie pénitentiaire⁶¹. Cette domestication par l'exemple a toutes les chances de produire des effets notables sur l'ensemble des recteurs.

La proximité d'instruments de coercition, à tout moment mobilisables par les autorités centrales, peut expliquer que les recteurs se soient mis en quête de formes d'assurance. Que certains aient prêté publiquement allégeance au candidat V. Poutine, lors de l'élection présidentielle de 2012 ou de celle de 2018, en devenant ses soutiens officiels (*doverennoe lico*), relève sans doute de cette logique. S'adonner à ce rituel, sans grand enjeu proprement électoral, leur permet d'espérer des formes ultérieures de rétribution pour leur établissement (un financement supplémentaire, un classement parmi les établissements d'élite) ou pour eux-mêmes (un accès à des fonctions politiques : voir l'encadré ci-dessous). Ils peuvent aussi espérer bénéficier, un temps du moins, d'une garantie contre l'exploitation de leur « vulnérabilité juridique ». Une telle représentation du soutien des recteurs à V. Poutine sur la scène politique donne surtout à voir à la fois l'hétéronomie grandissante du secteur universitaire à l'égard du politique et le travail continu de marchandage avec les élites auquel le pouvoir central est condamné pour assurer son emprise et qui finit par transformer le contenu initial de ses réformes.

Dmitrij Livanov, ascension et déclin d'un recteur

Dmitrij Livanov est né en 1967 à Moscou d'un père ingénieur devenu vice-ministre de l'Industrie de l'armement (1996-1997) avant de prendre la tête du constructeur d'avions Iliouchine. Par sa mère, chef d'entreprise dans le domaine aéronautique, il est apparenté à Dmitrij Rogozin, vice-président du gouvernement chargé de l'industrie de l'armement en 2011, puis directeur de l'agence spatiale russe Roskosmos depuis 2018.

Dmitrij Livanov étudie la physique, soutient sa thèse et commence sa carrière d'enseignant-chercheur à l'Institut de l'acier et des alliages de Moscou (MISiS), dont il devient vice-recteur à trente ans. En 2004, il entre au ministère de l'Éducation et de la Recherche où il dirige un département. L'année suivante, il est nommé vice-ministre. Entre 2007 et 2012, il est promu recteur du MISiS, qui reçoit le label d'Université nationale de recherche en 2008.

Repéré par les services de la présidence, il figure en 2009 parmi les cent premiers de la « réserve présidentielle » des cadres potentiels de direction. En 2012, il compte parmi les soutiens officiels (*doverennoe lico*) du candidat V. Poutine à l'élection présidentielle de mars. En mai 2012, il est nommé ministre de l'Éducation et de la Recherche.

C'est principalement sous son mandat que sont introduites la plupart des réformes décrites plus haut, ainsi qu'une réforme de fond de l'Académie des sciences, aux termes de laquelle cette dernière perd presque toutes ses compétences en matière de gestion des instituts de recherche et son budget au profit d'une agence dépendant du ministère.

Critiqué par de nombreux acteurs (issus de l'exécutif fédéral, du parlement fédéral et des pouvoirs régionaux) pour la brutalité de ses réformes, il est limogé en août 2016 et nommé Représentant spécial du président pour les relations commerciales et économiques avec l'Ukraine à un moment où les deux pays sont quasiment en guerre. Il est limogé de ce nouveau poste en 2018. En mars 2021, il est nommé recteur par intérim de l'Institut de physique et de technologie de Moscou (MFTI), l'une des meilleures universités du pays.

Sources : <https://tass.ru/encyclopedia/person/livanov-dmitriy-viktorovich> ; « Dmitrij Livanov otravlen v

⁶¹ « Sud prigovoril eks-rektora DVFU k semi godam kolonii za rastratu 20 mln rublej », *Interfax*, 11 novembre 2019.

*

Le dispositif d'emprise par le jeu des intérêts a permis aux autorités fédérales de placer les universités et leurs agents dans un rapport de subordination, de transformer leur identité et la façon dont ils perçoivent leurs intérêts. C'est avec un investissement, certes accru mais toujours insuffisant pour couvrir les dépenses courantes, qu'elles obtiennent des effets politiques considérables. Cet ensemble de technologies de pouvoir où, selon la formule de Montesquieu, « l'art emploie aussi peu de mouvements, de forces et de roues qu'il est possible » est assurément une « belle machine⁶² ». Mais c'est une machine qui a du jeu. Car la logique de compétition au principe du dispositif d'emprise, qui vise à renforcer le pilotage du secteur universitaire par le politique, engendre des effets non intentionnels qui sont le fait d'acteurs désireux de protéger leur autonomie. Or le pouvoir central ne peut parvenir à maîtriser ces effets pervers et à réguler le secteur que par des transactions et des marchandages avec ces mêmes acteurs. La compétition comme moteur de l'emprise rend l'emprise elle-même partielle et hasardeuse, y compris dans un système réputé autoritaire.

La « verticale du pouvoir » est, en effet, une forme particulière de gouvernement, une configuration possible de ce que l'on nomme « autoritarisme », qui n'est pas faite exclusivement de coercition et de violence d'État. Plusieurs auteurs ont souligné à quel point l'autoritarisme était une catégorie floue⁶³, entremêlant des éléments qu'une pensée classificatoire pourrait attribuer tantôt à la démocratie, tantôt à l'autoritarisme⁶⁴. C'est bien la *relation* entre ces différents éléments qui a une portée heuristique pour saisir ce qui produit un « régime autoritaire ». La coexistence de mesures coercitives et de formes plus douces d'emprise laisse aux acteurs un espace de jeu avec les règles leur permettant d'échapper en partie à l'emprise. Ce jeu suppose de leur part une autolimitation. Même si les pratiques coercitives ne sont que rarement utilisées dans le champ de l'enseignement supérieur, les acteurs savent qu'elles sont à tout moment mobilisables, et ce de façon arbitraire. Cette seule potentialité est suffisante pour modifier les comportements, attentes et anticipations des acteurs. La richesse et la relative efficacité des modes de contestation sourds et feutrés, préférés à des formes plus publiques et frontales, qui se développent dans la Russie contemporaine en sont probablement une conséquence. Mais les autorités centrales doivent, elles aussi, faire preuve d'autolimitation : si leurs réformes et leurs mesures d'intimidation s'attaquent à des symboles d'autorité dans le secteur concerné, *i.e.* à des institutions et des acteurs qui comptent, elles doivent également marchander avec eux pour espérer voir leurs réformes mises en œuvre. L'art de contourner la domestication est aussi complexe que celui de composer avec ces contournements. L'un et l'autre sont d'autant plus difficiles à repérer qu'ils prennent des formes discrètes ; c'est même à cette condition qu'ils peuvent se réaliser.

⁶² Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Genève, Barillot, 1748, livre III, chap. V.

⁶³ Camau (M.), Massardier (G.), dir., *Démocraties et autoritarismes. Fragmentation et hybridation des régimes*, Paris, Karthala, 2009.

⁶⁴ Sur la pensée classificatoire, cf. Levi-Strauss (C.), *La pensée sauvage*, Paris, Plon, 1962 ; Dobry (M.), « Penser = classer ? », *Genèses*, 59, 2005.