



HAL
open science

L'envers de la “ verticale du pouvoir ” en Russie

Carole Sigman

► **To cite this version:**

Carole Sigman. L'envers de la “ verticale du pouvoir ” en Russie. 15ème Congrès de l'Association française de science politique (AFSP), Association française de science politique (AFSP), Jul 2019, Bordeaux, France. hal-03318410

HAL Id: hal-03318410

<https://hal.science/hal-03318410>

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.

Congrès de l'Association française de science politique (AFSP) 2-4 juillet 2019, Bordeaux

Section thématique 32 : Dynamique des tournants autoritaires

L'envers de la « verticale du pouvoir » en Russie

Carole Sigman, chargée de recherche au CNRS,
Institut des sciences sociales du politique (ISP, CNRS/Université Paris Nanterre/ENS Paris Saclay)

Cette communication vise à éclairer le fonctionnement quotidien du régime russe qui a émergé depuis l'arrivée de Vladimir Poutine au pouvoir en 2000. La Russie des années 1990 s'était caractérisée par une large autonomie des pouvoirs régionaux, des services publics, des branches stratégiques de l'économie, des médias et, plus généralement, des secteurs de la société à l'égard de l'Etat central. Cette situation était due autant à une démocratisation du régime qu'à l'incapacité des autorités centrales à exercer leur emprise en raison d'une grave crise économique qui a frappé le pays après la chute de l'URSS¹.

L'arrivée de V. Poutine à la présidence en 2000 s'est accompagnée d'un heureux hasard : la rente pétrolière, qui a renfloué les caisses de l'Etat à partir de 2003-2004, a donné aux autorités fédérales les moyens de reprendre en main les différents secteurs de l'Etat et de la société. Ce tournant, qu'on peut qualifier d'autoritaire, a été marqué par un recours intensif à la coercition : réalignement de la législation régionale sur la législation fédérale, nomination par l'exécutif fédéral, à partir de 2004, des gouverneurs de régions auparavant élus au suffrage universel, appropriation d'une partie importante des recettes fiscales régionales au profit de la Fédération², exploitation de la vulnérabilité juridique³ des gouverneurs et « oligarques », arrestation de représentants de diverses élites, prise de contrôle de médias par des entreprises proches du Kremlin, intimidation d'ONG, création par le pouvoir de partis d'opposition « loyale », mise à l'écart des leaders d'opposition qui ne jouent pas le jeu, encadrement strict des manifestations, etc.

Pour autant, la vision d'un système entièrement piloté et maîtrisé par le « haut », qui correspond à l'image de la « verticale du pouvoir » revendiquée par V. Poutine et reprise par des spécialistes de la Russie⁴, peut être soumise à discussion. Car elle ne rend pas compte de deux aspects importants du processus. Le premier est que cette mise au pas généralisée prend aussi appui sur les intérêts des

¹ Par « autorités, Etat central(es)/fédéral(es) ou Centre », j'entends les ministères sectoriels fédéraux et les administrations transversales qui leur sont supérieures : d'une part les 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 fédéral, d'autre part l'Administration présidentielle et l'administration du premier ministre (« Appareil du gouvernement »), disposant chacune de directions spécialisées qui chapeautent l'ensemble de l'exécutif. Ces administrations obéissent à des logiques sociales qui leur sont propres, sont placées en situation de concurrence et s'opposent souvent pour délimiter leur territoire respectif. Il ne s'agit donc pas d'un ensemble homogène.

² Nikolai Petrov & Darrell Slider, « Regional politics », in Stephen Wegren (ed.), *Return to Putin's Russia. Past imperfect, future uncertain*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2013, p. 63-82. L'élection des gouverneurs a été réintroduite en 2012.

³ Sur cette notion, cf. Gilles Favarel-Garrigues, *La gestion des illégalismes économiques : des pratiques soviétiques aux dynamiques globales*, Mémoire de HDR, Paris, EHESS, 2014, p. 22 et Alena Ledeneva, *How Russia really works. The informal practices that shaped post-soviet politics and business*, Ithaca, London, Cornell University Press, 2006.

⁴ Voir par exemple Lila Shevtsova & Svetlana Lomidzé, « La Russie de Vladimir Poutine : un virage vers le passé ? », *Politique étrangère*, 5, 2007, p. 75-88 ou Ū. Nisnevič, « Političeskij nepotizm kak mehanizm formirovaniâ i kontrolâ Soveta Federacii », *Problemy postsovetskogo prostranstva*, avril 2017, 1, p. 60-76.

acteurs⁵. L'idée de « consensus imposé » par une « cooptation et une intégration forcées » d'acteurs clé au pouvoir central participe de cette conception⁶. L'une des questions qui se pose est de savoir comment jouent les intérêts dans la marche de ce système et, plus généralement, dans celle des régimes autoritaires et « hybrides ». Nombre d'études qui leur sont consacrées s'intéressent aux modalités par lesquelles ils doivent, étant réputés par essence moins « légitimes » que les régimes démocratiques, enrôler les élites des différents secteurs en les rétribuant⁷. Ce faisant, elles tendent à réduire les intérêts à leur dimension étroitement économique et à se focaliser principalement sur les élites. Elles tendent aussi à considérer les intérêts des acteurs et leurs identités comme des propriétés stables et à ignorer les voies par lesquelles le régime peut transformer les acteurs et la manière dont ils définissent leurs intérêts. La question de la « verticale » renvoie en fait à un dilemme, exposé par Max Weber, où la domination est pensée soit en termes d'*autorité* – elle repose alors sur le « pouvoir de donner des ordres et le devoir d'obéissance »⁸ –, soit en termes de *constellation d'intérêts*, où « les dominés, agissant librement (au plan formel), poursuivent rationnellement leurs propres intérêts, selon la manière dont ces intérêts leur sont imposés par les circonstances »⁹. Weber a peut-être imprudemment opposé ces deux manières d'appréhender la domination¹⁰. Dans l'analyse du cas russe, elles apparaissent étroitement imbriquées.

Le second aspect, ignoré par l'image de la « verticale du pouvoir », est la nécessité dans laquelle se trouvent les dirigeants de l'Etat de faire des concessions majeures aux acteurs sur lesquels ils entendent exercer leur emprise pour imposer leurs réformes, quitte à accepter, voire à légitimer les contournements de ces mêmes réformes. Dans nombre de secteurs, notamment des services publics, l'Etat fédéral tente de refaçonner les configurations d'intérêts par des procédés de mise en compétition des producteurs. Même si ces derniers se soumettent aux nouvelles règles du jeu, ils cherchent aussi à y échapper ou à la contourner en partie, stratégies qui peuvent entraîner des effets non prévus par les initiateurs des réformes ou par ceux qui les contournent.

L'objet de cette communication est d'analyser à la fois le dispositif d'emprise mis en œuvre par les autorités centrales (I) et les tentatives d'évitement ou de contournement qu'il suscite (II). Le jeu ainsi créé contraint les bureaucraties centrales à composer avec les acteurs clé des secteurs et à passer des compromis qui reconfigurent et altèrent amplement le contenu de leurs réformes (III).

C'est à partir des transformations qui affectent l'univers de l'enseignement supérieur que cette communication se propose d'explorer les nouvelles modalités de ce « tournant autoritaire » en Russie. De nombreux travaux portant sur l'entreprise amorcée sous la présidence de V. Poutine se sont intéressés aux sommets des hiérarchies politique, économique et médiatique auxquels le pouvoir central s'est attaqué dès le début des années 2000. Déplacer le regard vers un univers social beaucoup plus large et, à première vue, moins décisif pour l'affirmation de l'autorité du Kremlin¹¹ permet de mieux saisir les rapports sociaux constitutifs de cette autorité au plus près de leurs acteurs ordinaires et la façon dont cette affirmation modifie le fonctionnement des institutions et de leurs appareils dans

⁵ Voir par exemple Graeme Robertson, *The politics of protest in hybrid regimes. Managing dissent in post-communist Russia*, New York, Cambridge University Press, 2011, p. 149-155, et Françoise Daucé, *Une paradoxale oppression. Le pouvoir et les associations en Russie*, Paris, CNRS Editions, 2013, p. 14.

⁶ Vladimir Gel'man & Sergei Ryzhenkov, « Local regimes, sub-national governance and the 'power vertical' in contemporary Russia », *Europe-Asia Studies*, 63, 3, 2011, p. 449-465.

⁷ Cf. par exemple Jennifer Gandhi & Adam Przeworski, « Cooperation, cooptation, and rebellion under dictatorships », *Economics and politics*, 18, 1, 2006, p. 1-26 et, pour une présentation des différentes analyses des stratégies de cooptation, Yumin Sheng, « Authoritarian co-optation, the territorial dimension: provincial political representation in post-Mao China », *Studies in comparative international development*, 2009, 44, 1, p. 71-93.

⁸ Max Weber, *La domination*, Paris, La Découverte, 2013, p. 45.

⁹ M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen, J.C.B. Mohr, 1972, p. 542-544.

¹⁰ comme le suggèrent Michel Dobry (« Légitimité et calcul rationnel. Remarques sur quelques 'complications' de la sociologie de Max Weber », dans Pierre Favre & al. (dir.), *Etre gouverné. Hommages à Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 127-147) et Béatrice Hibou (*Anatomie politique de la domination*, Paris, La Découverte, 2011).

¹¹ La sphère universitaire n'est pas une priorité de V. Poutine : sa reprise en main ne commence qu'au milieu des années 2000.

leur ensemble. L'enseignement supérieur est un secteur jugé sensible par le pouvoir central qui mise sur lui pour restaurer la grandeur de la Russie sur la scène internationale. Aussi une multiplicité de réformes ambitieuses ont-elles été entreprises pour rendre les universités plus « performantes », dégager parmi elles une élite compétitive au plan mondial et éliminer les établissements jugés les moins « efficaces ».

Cette recherche s'appuie sur une série d'enquêtes auprès de vingt-sept universités, des documents officiels et la littérature grise du ministère de l'Éducation et de la Recherche, des annuaires statistiques, des sites Internet, la presse généraliste et spécialisée, ainsi que sur des entretiens avec des administrateurs d'université et des spécialistes de l'enseignement supérieur russe. On s'intéressera ici aux seuls établissements publics, qui emploient 93% des enseignants et forment 88% des étudiants¹².

I. De nouvelles modalités d'emprise

Dès les années 1990, les responsables de l'État central diagnostiquent un décrochage général de la Russie à l'échelle internationale, décrochage qu'ils imputent aux institutions les mieux « installées », telles l'Université d'État de Moscou (MGU) ou, dans le domaine de la recherche, l'Académie des sciences. C'est en partie pour secouer ces « monopoles indolents »¹³, mais aussi pour réorganiser l'ensemble du secteur, qu'à partir du milieu des années 2000, ils entreprennent, grâce à la rente¹⁴, un vaste mouvement de réformes visant à mettre les établissements d'enseignement supérieur (EES) en compétition les uns avec les autres par un système d'incitations et de sanctions. Cette logique de compétition suppose également que les établissements soient classés, évalués en permanence et dotés d'une « autonomie » de gestion.

Ce mouvement de réformes débute par une série de concours visant à hiérarchiser les établissements. Comme dans de nombreux autres secteurs, il s'agit de diriger le réinvestissement public significatif vers quelques champions seulement. Des labels distinctifs sont alors attribués (« Université fédérale », « Université nationale de recherche », « Complexe unique d'enseignement et de recherche », programme « 5/100 »¹⁵), accompagnés de financements supplémentaires substantiels.

Le gouvernement fédéral répartit par ailleurs la totalité des dotations de base aux EES non plus en fonction de leurs besoins, mais en fonction de leurs « performances ». Depuis 2012, le financement public est en effet calculé par tête d'étudiant, et le nombre de places financées par l'État¹⁶ alloué à l'issue d'un concours entre établissements. Élément important de ce système, les dotations de base ne suffisent généralement pas à satisfaire aux charges les plus courantes. Les EES sont donc incités à compléter leur budget par des activités « commerciales », provenant notamment des étudiants payants, qui représentent plus de la moitié des effectifs des universités publiques, et des ressources tirées de contrats avec des entreprises ou des administrations.

Le troisième mécanisme de mise en concurrence concerne le recrutement des étudiants. Avec l'introduction d'un financement par étudiant, remplir leurs places budgétaires est devenu un enjeu crucial pour les établissements. Soucieux de réguler le recrutement à la suite de la massification qu'a connue l'enseignement supérieur dans les années 1990 et le début des années 2000, le ministère en a complètement changé les règles. Depuis l'époque soviétique, les élèves étaient admis dans l'enseignement supérieur à l'issue d'un concours propre à chaque établissement et ne pouvaient passer qu'un seul concours par an. Les EES sélectionnaient donc les élèves à leur guise. En 2009, le ministère

¹² Données de 2016 (*Indikatory obrazovaniâ: 2018. Stat. sb.*, Moscou, VŠE, 2018, p. 159 et 254-255).

¹³ Albert Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Harvard University Press, 1970, p. 59 et suiv.

¹⁴ Les dépenses fédérales pour l'enseignement supérieur ont augmenté, en roubles constants, de 140% entre 2004 et 2009, avant de subir un léger infléchissement depuis la crise mondiale de 2009 (calculs de l'auteur à partir de *Obrazovanie v Rossijskoj Federacii*, Moscou, VŠE, éd. 2007, 2010, 2012, 2014 et *Indikatory obrazovaniâ: 2016, Stat. sb.*, Moscou, VŠE, 2016).

¹⁵ 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). Les lauréates sont majoritairement des Universités fédérales et des Universités nationales de recherche.

¹⁶ Ces places, dites « budgétaires », sont gratuites pour les étudiants qui en bénéficient. Elles leur sont attribuées sur critères académiques et non sociaux.

de l'Education remplace ces concours par un examen de sortie du secondaire général (sorte de baccalauréat, appelé « Examen unique d'Etat » ou EGE) conçu au niveau national, identique pour tous les lycéens et administré par l'Etat central. Les candidats peuvent désormais présenter leur dossier dans plusieurs universités simultanément : c'est à eux, lorsque leurs résultats le leur permettent, de choisir leur établissement, et non plus l'inverse. Les universités se contentent, quant à elles, de classer les candidats selon leurs résultats au baccalauréat. Non seulement le mécanisme du EGE les dépossède presque complètement de la sélection des étudiants, mais il permet de comparer les établissements en fonction des résultats de leurs recrues et les place tous, y compris les plus réputés, dans un système d'équivalence générale.

Enfin, dernier mécanisme de comparaison et de compétition, les EES sont évalués en fonction de leur capacité à remplir certains objectifs fixés par les autorités centrales, notamment en termes d'augmentation de salaires ou de licenciements. Un *ukaz* de 2012 du président V. Poutine prévoit en effet que le salaire moyen des enseignants du supérieur doit atteindre en 2018 le double du salaire moyen dans leur région (sans que l'Etat fournisse aux EES les moyens financiers y afférents). Parallèlement, le ministère de l'Education et de la Recherche incite les universités à se défaire de leurs enseignants les moins « performants ». A budget constant, voire décroissant (en raison de la crise économique qui touche la Russie depuis 2009), il leur est en effet difficile de maintenir le même niveau d'emplois tout en augmentant les salaires. Les universités ne sont pas ici les seules à être mises en compétition par ces objectifs ; les enseignants le sont aussi. D'abord parce que les augmentations salariales qui leur sont promises sont censées se faire principalement sous forme de primes¹⁷. Ensuite parce que, dans un contexte de réduction des effectifs, les enseignants, étant tous employés pour un, trois ou cinq ans, ont des chances de se retrouver, lorsque leur contrat arrive à terme, à concourir pour un même poste¹⁸.

Cette compétition multiforme exerce une contrainte d'autant plus forte sur les établissements publics qu'ils ont été dotés d'une « autonomie » de gestion qui fait désormais entièrement peser sur leur direction le poids de nombreuses « décisions ». L'Etat s'est en effet dégagé sur le plan juridique d'une double contrainte qui le liait jusqu'alors à eux : il n'est désormais plus tenu de les financer de façon pérenne et suffisante, et n'exerce plus aucune responsabilité subsidiaire en cas d'incapacité de paiement¹⁹. Les relations entre enseignants et directions d'université s'en trouvent profondément modifiées : c'est désormais aux directions d'établir les grilles de salaires qui servent localement de repères aux traitements auxquels peuvent prétendre les différentes catégories d'enseignants, d'individualiser leurs traitements, et de classer, de déclasser ou même de licencier les enseignants au regard des nouveaux critères de performance décidés par les autorités centrales.

L'ensemble de ces mécanismes de mise en compétition suppose enfin une évaluation permanente des EES, quelle que soit leur position dans la hiérarchie universitaire. Le gouvernement fédéral a ainsi instauré en 2012 un « *monitoring* » annuel qui joue un rôle déterminant dans le calcul des dotations budgétaires des établissements et peut aboutir, en cas de mauvais résultats, à des déclassements ou à de plus lourdes sanctions (absorption ou fermeture). Ce *monitoring* s'ajoute aux évaluations propres aux divers concours de labellisation du ministère.

Le dispositif d'emprise semble porter ses fruits. Les concours de labellisation ont permis au gouvernement de sélectionner une élite d'une cinquantaine d'établissements (environ 10% des EES publics) dont certains ont fait leur apparition dans les classements mondiaux (plus précisément, dans leurs sous-classements par discipline). Et, à en croire les statistiques nationales, le salaire moyen des enseignants augmentent tandis que leurs effectifs se réduisent²⁰.

¹⁷ dont certaines peuvent être considérables, comme au Haut collège d'économie où une prime mensuelle équivalant à 1500 euros est versée pendant deux ans pour un article paru dans une revue indexée dans le premier quartile de Scopus ou de Web of Science.

¹⁸ Les enseignants du supérieur, y compris à l'époque soviétique, n'ont jamais bénéficié d'emplois garantis à vie.

¹⁹ Tel est le sens d'une loi adoptée en 2010, qui concerne la majorité des établissements publics, tous secteurs confondus (cf. Carole Sigman, « Le 'nouveau management public' en Russie : tribulations d'une transposition », *Gouvernement et action publique*, 2, 3, 2013, p. 441-460).

²⁰ Le salaire moyen des enseignants atteignait 135% du salaire moyen national en 2013 et 169% en 2016 (*Indikatory obrazovaniâ: 2016, op. cit*, p. 107, *Indikatory obrazovaniâ: 2018, Stat. sb.*, Moscou, VŠE, p. 287).

Mais au-delà de ces résultats, on voit que le mécanisme d'emprise transforme les activités, refaçonne les intérêts et conditionne les anticipations des EES et de leurs membres. Il oriente leurs ressources vers des objectifs définis par le Centre, alors même qu'ils sont théoriquement autonomes. Il correspond en fait largement à ce que M. Weber décrit par la métaphore de la « cage d'acier » : un « ordre [...] qui détermine, avec une force irrésistible, le style de vie de l'ensemble des individus nés dans ce mécanisme »²¹. L'image d'une roue pour souris pourrait tout aussi bien figurer ce processus où les acteurs sont pris dans la nécessité de (con)courir sans trop pouvoir échapper à leur sort. Si bien que l'autonomie des EES se traduit paradoxalement par un renforcement de l'emprise de l'exécutif fédéral. C'est, somme toute, avec relativement peu d'efforts et de travail explicite de domination (ainsi que d'investissements budgétaires) que les autorités centrales obtiennent des acteurs des comportements attendus. Cet effet démultiplicateur de pouvoir ne suppose évidemment pas que la plupart des administrateurs d'universités aient d'emblée été acquis à ces réformes et soient convaincus de leur « légitimité ». Leur docilité, dont on verra le caractère incertain, tient avant tout à la rencontre d'intérêts hétérogènes d'acteurs multiples, à l'émergence d'une *constellation d'intérêts* particulière : ceux du Centre, mais aussi de groupes d'administrateurs, voire de certains enseignants de base. L'autonomie des EES ne représente donc pas seulement un enjeu budgétaire, elle est ce par quoi l'Etat fédéral restaure son autorité formelle 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.

II. Les stratégies d'évitement et de contournement des réformes

La plupart des directions d'EES se plient aux réformes plus qu'elles n'y adhèrent. Contraintes de s'y soumettre et d'entrer dans la compétition, elles ne jouent pas entièrement le jeu et développent des formes de tricherie, de camouflage ou de contournement qui rendent ambiguë la reprise en main du pouvoir par les autorités centrales. En fait, leurs responsables tentent de diverses manières de protéger les enseignants et leurs établissements.

Même s'ils licencient des enseignants, ils évitent de le faire à une trop grande échelle. Forcés de ménager à la fois l'Etat central, qui réclame des sacrifices, et leur personnel, ils sont condamnés à jouer sur l'ambiguïté en maquillant leurs chiffres. Les licenciements annoncés, parfois fort impressionnants²², concernent souvent, en réalité, des postes équivalents temps plein à supprimer et non des individus à congédier. Les dirigeants d'université ont également recours à une autre tactique de camouflage qui consiste à « exfiltrer » de la catégorie « personnel enseignant » les moins « performants », *i.e.* ceux qui ne publient pas assez, sans pour autant s'en séparer. Les garder leur permet de maintenir leur offre de cours. Ils inventent à cette fin de nouveaux statuts (« lecteurs », « tuteurs », « consultants ») ou transforment des enseignants jusqu'alors salariés en prestataires de services dotés de contrats de type commercial. De telles innovations peuvent poser des problèmes d'identité et de revenus aux enseignants, mais elles leur permettent malgré tout de conserver un emploi. Le contournement des licenciements prend ainsi la forme de bizarreries institutionnelles propres à générer le plus grand flou.

Les primes à la performance sont une autre pierre d'achoppement des réformes. Alors que, depuis 2008, le gouvernement exhorte les EES à leur accorder une plus grande place dans la rémunération des enseignants, il constate en 2012 que les primes tendent à être distribuées non pas selon les performances des enseignants (même si, on l'a vu, des primes à la performance existent bel et bien), mais de façon plus ou moins égalitaire en pourcentage de leur traitement de base²³. Les EES

Entre 2013 et 2016, 45 400 enseignants ont quitté leur poste (soit une diminution de près de 16% des effectifs) (*ibid.*, p. 255). Ce chiffre ne recouvre évidemment pas seulement les licenciements.

²¹ Max Weber, *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Presses Pocket, 1985, p. 224.

²² L'Université fédérale de l'Oural prévoit 800 suppressions d'emploi entre 2014 et 2020, cinq EES de Volgograd prétendent avoir licencié 600 enseignants en 2014-2015 (« Na mitinge protiv sokrašenij v UrFU predložili uvolit' Kokšarova », *Novyj den'*, 29/6/2015 ; « Professura uhodit po-tihomu. V volgogradskih vuzah ne privlekaût vnimanie k massovym sokrašeniam », *Kommersant*, 29/4/2015).

²³ « Programma počëpnogo soveršenstvovaniâ sistemy oplaty truda v gosudarstvennyh (municipal'nyh) učreždeniâh na 2012-2018 gody », *Rasporâženie Pravitel'stva R.F. n° 2190-r*, 26/11/2012, p. 2. L'Université d'Etat de Moscou (MGU), par exemple, accorde un supplément mensuel de 50% de leur traitement à tous ses

s'efforcent ainsi de compenser la faiblesse des traitements qui, depuis les années 1990, sont insuffisants pour vivre. En résistant à l'individualisation des salaires, ils protègent leurs enseignants.

Dans d'autres cas, les dirigeants d'université usent d'artifices comptables pour protéger leurs établissements. C'est le cas notamment des revalorisations salariales, apparemment conformes aux demandes de la présidence, qu'ils affichent. En réalité, le salaire moyen annoncé par les EES ne correspond pas toujours au salaire effectivement perçu par les enseignants, mais à un temps plein que plus personne ou presque n'effectue tant la charge de cours « normale » a augmenté. Un enseignant qui, avant la réforme, travaillait à temps plein perçoit aujourd'hui le même salaire pour le même nombre d'heures de cours, mais est désormais considéré comme travaillant à temps partiel, ce qui permet d'augmenter artificiellement la rémunération du temps plein. Pour répondre aux attentes des administrations, les responsables des universités ont ainsi recours à divers stratagèmes – dont certainement personne n'est vraiment dupe –, car ils sont condamnés à présenter leurs établissements sous le jour le plus favorable possible.

Enfin, certaines réformes donnent lieu à des contournements majeurs. J'aimerais m'arrêter sur l'un de ceux dont fait l'objet la réforme du baccalauréat (EGE). Les EES d'élite sont en effet parvenus à imposer un mode de recrutement concurrent qui leur permet de sauvegarder une part de leur autonomie. Dès l'expérimentation du EGE au début des années 2000²⁴, ils ont compris qu'ils risquaient d'être évincés de la sélection des étudiants et ont, de ce fait, rapidement investi la forme « olympiade ». Il s'agit de concours par matière organisés par les EES pour les lycéens, qui donnent à ceux qui les remportent un accès privilégié à l'Université. Les olympiades, qui s'apparentent, dans le système français, à la fois au concours général et aux concours d'entrée dans les grandes écoles, devaient leur permettre de garder la maîtrise du recrutement des meilleurs élèves.

Ces olympiades d'université coexistent avec une olympiade étatique, appelée « Olympiade panrusse des élèves », qui leur sert de parangon. Ouverte à tous les élèves du secondaire général (environ 40% des effectifs y participent, soit 5,8 millions de personnes), elle comporte un bouquet de concours indépendants les uns des autres (dans 24 matières en 2017). Ses lauréats et ceux arrivés juste après (les « médaillés ») peuvent s'inscrire dans la filière correspondant à la matière de l'olympiade dans *l'université de leur choix sans passer d'épreuves dans la matière* (notamment celle du EGE) tout en bénéficiant d'une *place budgétaire*²⁵. Les olympiades organisées par les établissements sont, quant à elles, plus étroitement orientées vers le recrutement à l'Université et ne s'adressent généralement qu'aux deux dernières classes du lycée. Elles sont de deux ordres. Les unes, appelées « olympiades des élèves », sont agréées par l'Union des recteurs de Russie²⁶ et reconnues *ipso facto* par le ministère. Cette reconnaissance donne à leurs lauréats et médaillés des privilèges presque équivalents à ceux de l'Olympiade panrusse lors de leur inscription dans le supérieur. Les autres, non homologuées, ne peuvent donner droit à de tels avantages.

Les olympiades d'université : quelques chiffres

On compte en 2017-2018 une centaine d'« olympiades des élèves », totalisant environ 250 concours destinés aux seuls élèves de terminale (chaque olympiade pouvant comporter plusieurs concours parallèles par matière). Elles sont organisées par 175 EES (soit 35% des EES publiques) et auraient réuni 2 millions de candidats en 2016. Les olympiades non agréées ne sont, elles, pas recensées, mais on peut supposer, au vu du nombre de concours qu'elles proposent (362 en 2018 pour les élèves de terminale, soit 1,5 fois plus que les olympiades homologuées), qu'elles sont encore plus nombreuses et englobent un nombre encore plus important d'établissements.

Si, comme on l'a vu, 40% des élèves du secondaire général prennent part à l'Olympiade panrusse, il n'est pas exclu que les olympiades d'université, qu'elles soient homologuées ou non, attirent en plus les élèves de terminale qui se jugent ou sont jugés par leur lycée trop faibles pour concourir à l'Olympiade étatique.

enseignants, majoré d'une prime annuelle d'un ou deux mois de salaire versée par roulement (entretien avec G.I., enseignant au MGU, 5/5/2014).

²⁴ Le EGE a été expérimenté dans quelques établissements de régions excentrées.

²⁵ Les lauréats ont priorité sur les médaillés.

²⁶ Association regroupant tous les recteurs d'université (équivalents des présidents en France) et présidée par le recteur du MGU depuis sa création en 1992.

Le phénomène des olympiades présente un caractère pour le moins étonnant. Il ne concerne *a priori* qu'une infime minorité d'étudiants et d'établissements : moins d'un pourcent des étudiants de première année sont en effet recrutés au seul vu de leurs résultats aux olympiades et ils se concentrent dans une vingtaine d'établissements, soit 3,6% des EES publics, qui comptent parmi les plus prestigieux du pays. Et pourtant, les olympiades affectent *l'ensemble* du système de recrutement. Elles ont fait émerger une définition alternative de la qualité du recrutement étudiant et altèrent en profondeur la réforme du EGE à plusieurs égards. D'abord, toutes les universités, qu'elles participent ou non aux olympiades, considèrent systématiquement les résultats des candidats aux olympiades, y compris lorsqu'elles examinent les dossiers d'élèves recrutés par la voie ordinaire du EGE. Leur « portefeuille » de résultats aux olympiades sert en effet à départager les candidats, car, à dossier équivalent, ceux qui ont passé une olympiade « utile », même s'ils y ont échoué, ou remporté une olympiade non homologuée, auront un avantage sur ceux qui se seront contentés d'avoir passé le EGE. Le EGE n'est donc plus le seul instrument de mesure de la « qualité » des élèves ni l'unique épreuve qu'ils passent pour entrer à l'Université. Ensuite, la plupart des EES prennent part à l'organisation d'olympiades (*cf.* encadré ci-dessus), y compris lorsqu'ils savent n'avoir aucune chance d'attirer à eux les meilleurs étudiants. Les réformes menées depuis une quinzaine d'années par le gouvernement fédéral et 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 comptent beaucoup dans le jeu de la concurrence : les moyennes et petites universités tentent de récupérer des bribes de prestige, d'élèves ou 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. Le phénomène n'est donc pas resté cantonné aux EES d'élite ; il s'est propagé à la très grande majorité des universités.

Le succès des olympiades s'explique ainsi par la nécessité d'attirer les meilleurs étudiants possibles et de défendre sa position dans un jeu concurrentiel complexe. Pour échapper à un dispositif étatique de mise en concurrence qui restreint leur autonomie (EGE), les EES en ont investi un autre (olympiades) qui leur redonne une part d'autonomie, mais qui nourrit tout autant la logique de compétition dont ils sont prisonniers. Cet effet paradoxal ainsi que le foisonnement des olympiades n'ont pourtant été voulus ni par eux ni par les autorités étatiques.

III. Les compromis et transactions du pouvoir central comme mode de régulation

Les responsables des bureaucraties centrales doivent composer avec ces tricheries, évitements et contournements. Ils sont condamnés à marchander avec les acteurs du secteur parce qu'ils anticipent les limites de leur propre autorité, parce que les stratégies de camouflage mises au point par les EES peuvent, dans certains cas, les arranger, ou encore parce qu'ils présument ne pas être en mesure de réguler seuls des processus qui s'emballent. La « verticale du pouvoir » n'est en fait possible que grâce aux compromis que le pouvoir central passe avec les puissances locales.

Le ministère de l'Éducation semble anticiper une possible résistance des EES aux licenciements d'enseignants qu'il réclame. C'est probablement l'une des raisons qui permet d'interpréter l'extrême flou qui entoure ce point de mire dans la « feuille de route » du gouvernement, où sont indiqués tous les objectifs chiffrés qu'il se donne pour les années à venir²⁷. Alors même que le ministre ne cesse d'évoquer, dans la presse, la nécessité de fermer 30% des établissements et de licencier une partie du personnel, le document gouvernemental reste muet sur ce point. Le ministère cherche peut-être ici un moyen de se protéger du contrôle d'instances politiques supérieures (président, Administration présidentielle, Appareil du gouvernement, etc.) qui pourraient exiger de lui des résultats tangibles. Mais en se mettant ainsi à l'abri, il donne aux établissements la possibilité de ne pas licencier en masse.

²⁷ Voir la « feuille de route » pour 2018 (*Rasporâzenie Pravitel'stva R.F. n° 722-r, 30/4/2014, p. 49*).

Certaines manipulations statistiques, opérées par les EES pour se protéger, peuvent arranger les autorités centrales. C'est le cas lorsque des données, comme celles portant sur l'augmentation du salaire moyen des enseignants, deviennent politiquement sensibles parce qu'elles sont interprétées comme des indicateurs de l'« efficacité » du gouvernement à remplir un objectif fixé par le président et de la capacité de ce dernier à se faire obéir de la machine bureaucratique. Les autorités centrales ferment les yeux sur leur maquillage. On remarquera au passage que les multiples ajustements statistiques auxquels s'adonnent aussi bien l'exécutif fédéral que les EES ne sont pas sans rappeler les pratiques de la planification soviétique.

Enfin, des marchandages ont lieu avec les acteurs clé du secteur pour faire accepter des réformes ou pour endiguer certains de leurs effets incontrôlés. L'exemple du EGE et des olympiades illustre ces deux cas de figure. Les autorités fédérales n'ont pu imposer le EGE qu'en admettant son contournement partiel par les olympiades, fruit de nombreuses concessions mutuelles entre le ministère de l'Éducation et les grandes universités. En 2009, ces différents protagonistes scellaient un accord. En échange du droit de recruter une partie de leurs étudiants par les olympiades, les EES d'élite cessaient leur fronde contre le EGE qui, dès lors, a pu se diffuser à l'ensemble du secteur sans encombre. Un an avant la généralisation du EGE, le ministère signait ses premiers arrêtés reconnaissant les olympiades agréées par l'Union des recteurs.

Dans leurs marchandages et les concessions mutuelles qu'ils se font, le ministère et les grands établissements jouent avec des images cristallisées qui leur permettent de s'accommoder les uns des autres. Les olympiades ressemblent aux anciens concours d'entrée dans les universités, mais ceux-ci ont officiellement disparu : les apparences sont donc sauvées. La procédure de recrutement par les olympiades a beau concurrencer le EGE, elle ne s'y substitue pas puisqu'elle ne concerne qu'une part marginale des étudiants de première année. Néanmoins, si l'on s'en tient à ce seul constat, on ne voit pas que cette moyenne nationale cache en fait de fortes concentrations dans les filières ou les EES les plus sélectifs²⁸, mais surtout, on l'a dit, que les olympiades reçoivent l'ensemble des recrutements de diverses manières.

Les responsables des grandes universités et du ministère coopèrent aussi pour tenter de réguler l'expansion des olympiades qui a échappé à leur contrôle. Leur prolifération a rapidement fait craindre aux EES d'élite un chaos susceptible de dévaloriser leurs propres olympiades. Leur première réaction a été de créer en 2007 une police interne au secteur sous l'égide de l'Union des recteurs de Russie : le Conseil russe des olympiades des élèves²⁹. C'est lui qui, chaque année, établit la liste des « olympiades des élèves » homologuées. Non seulement il trace une ligne de démarcation entre les « bonnes » et « mauvaises » olympiades, mais il hiérarchise les premières en trois niveaux (selon le nombre de régions, de niveaux de classes de lycée couvertes, et la difficulté des épreuves). Cette activité de classement est l'un des rares cas où, à la différence des palmarès d'EES établis par diverses instances de jugement (ministère, journaux et organismes nationaux et internationaux de classement), les EES dominants sont totalement maîtres de l'échelle de prestige et des principes de classement qui les concernent, le ministère ratifiant automatiquement leurs décisions.

Si la labellisation et le classement sont des procédés efficaces de mise à distance des « mauvaises » olympiades, accusées d'être « corrompues » et de promouvoir par complaisance des élèves qui ne sont pas au niveau, les grandes universités ont, par peur de la contamination, poussé à l'adoption d'autres mesures de protection qui bénéficient d'un sceau officiel. Elles ont obtenu du ministère le contingentement croissant des lauréats et médaillés des olympiades des élèves : de 45% des finalistes en 2007, leur quota maximal autorisé est passé à 25% en 2014. Une autre mesure, qui n'a pas fait

²⁸ Les gagnants des olympiades des élèves représentaient près de 13% des recrues de l'Université des technologies de l'information, de mécanique et d'optique de St-Petersbourg (ITMO), 11% de celles du Haut collège d'économie (VSE) et 10% de celles de l'Institut de physique et de technologie de Moscou (MFTI ou *Fizteh*) en 2016. Sachant que ce dernier compte le plus fort taux d'admis par le biais de l'Olympiade panrusse (7,4%), près de 18% de ses étudiants de première année proviennent des olympiades. Dans certaines facultés de sciences dures du MGU, les lauréats et médaillés des olympiades (y compris de l'Olympiade panrusse) peuvent représenter plus de la moitié des entrants (entretien avec C.G., haut responsable du MGU, Moscou, 4/6/2014).

²⁹ où siègent les représentants du MGU, de l'Université d'Etat de Saint-Petersbourg (SPbGU), de neuf Universités fédérales, d'une dizaine d'Universités nationales de recherche – dont la VSE, l'Université technique d'Etat de Moscou (MGU) Bauman, l'ITMO, le MFTI et l'Institut d'ingénierie et de physique de Moscou (MIFI) –, ainsi que de l'Institut d'Etat des relations internationales de Moscou (MGIMO).

l'unanimité parmi les recteurs mais a été soutenue par le ministère, consiste à exiger des lauréats et médaillés qu'ils obtiennent une note minimale au EGE (75/100) dans la matière de leur olympiade³⁰ pour pouvoir faire jouer leur privilège au moment de l'admission dans le supérieur. Lorsqu'on se souvient que les olympiades ont été investies par les EES pour contourner le EGE, l'usage de ce même EGE pour garantir le sérieux des olympiades peut paraître une ironie de l'histoire. Le gouvernement fédéral prêle volontiers main-forte à l'Union des recteurs pour contenir les olympiades dans l'espoir d'empêcher qu'elles ne vident complètement le EGE de son contenu.

Conclusion

Le dispositif d'emprise permet aux autorités fédérales de placer les universités et leurs agents dans un rapport de subordination en jouant sur 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 « l'art emploie aussi peu de mouvements, de forces et de roues qu'il est possible » est assurément une « belle machine »³¹.

Mais c'est une machine où il y a du jeu. Car la logique de compétition, au principe du dispositif d'emprise, produit des effets d'emballement non intentionnels que le pouvoir central ne peut parvenir à brider sans l'appui d'acteurs clé du secteur. La compétition comme modalité d'emprise rend donc l'emprise elle-même partielle et incertaine. La régulation ne peut se faire qu'au prix de marchandages et de transactions avec ceux-là même que les réformes visent à ébranler et à transformer.

Enfin, les processus examinés ici nous invitent à « normaliser » l'analyse des régimes autoritaires pour mieux faire apparaître leurs spécificités. Les réformes entreprises dans l'enseignement supérieur russe ne sont pas fondamentalement différentes de celles qui ont lieu dans de nombreux pays aux régimes les plus divers³². En dépit de la répugnance proclamée au sommet de l'Etat pour l'importation de « modèles » politiques étrangers, leurs promoteurs se représentent la façon dont il convient de transformer le secteur public en termes de « nouveau management public »³³. Ce qui importe est de comprendre comment ce type de réformes à la fois modèle le « tournant autoritaire » et est cannibalisé dans le dispositif d'emprise que le pouvoir central cherche à instaurer.

³⁰ alors qu'ils en étaient jusqu'alors dispensés, les résultats des olympiades des élèves étant connus avant les épreuves du EGE.

³¹ Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, Livre III, chap. V., Genève, Barillot, 1748.

³² Cf. par exemple Giliberto Capano, « Government continues to do its job. A comparative study of governance shifts in the higher education sector », *Public Administration*, 2011, 89, 4, p. 1622-1642, Joshua Ka-Ho Mok, « From state control to governance: Decentralization and higher education in Guangdong, China », *International review of education*, 2001, 47, 1, p. 123-149, ou encore Christine Musselin, « Les politiques d'enseignement supérieur », dans Olivier Borraz & Virginie Guiraudon (dir.), *Politiques publiques, 1. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 147-172.

³³ Sur le NMP, cf. notamment Christopher Hood, « A public management for all seasons? », *Public administration*, 69, 1991, p. 3-19, Tom Christensen & Per Laegreid (eds), *New public management. The transformation of ideas and practice*, Aldershot, Ashgate, 2001 et Christopher Pollitt & Geert Bouckaert (eds), *Public management reform. A comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2004.