

Le "nouveau management public" en Russie : les tribulations d'une transposition

Carole Sigman

▶ **To cite this version:**

Carole Sigman. Le "nouveau management public" en Russie : les tribulations d'une transposition. Gouvernement & action publique, 2013, 2 (3), pp.441-460. 10.3917/gap.133.0441 . halshs-00978204

HAL Id: halshs-00978204
https://shs.hal.science/halshs-00978204

Submitted on 23 Dec 2020

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.

Le « nouveau management public » en Russie : les tribulations d'une transposition[1]

Carole Sigman

Gouvernement et action publique, vol. 2, n° 3, juillet-septembre 2013, p. 441-460

Résumé : Cet article s'intéresse à la trajectoire de la conception d'une réforme en cours en Russie, centrale pour le secteur public et inspirée des principes du « nouveau management public » : celle des établissements publics. Il montre comment ses initiateurs, en s'appuyant sur des héritages du passé, tentent de transformer les rapports de force au sein des secteurs de la sphère publique et de mobiliser à cette fin des alliés, et comment, parce qu'ils anticipent, à tort ou à raison, de multiples résistances, ils en viennent à infléchir eux-mêmes leur projet initial. Certaines de ces anticipations sont fortement liées aux compétitions et luttes pour l'appropriation de compétences et la défense de territoires qui structurent l'espace de l'administration fédérale où se joue le sort de la réforme.

Mots-clés : sociologie politique, réforme de l'État, secteur public, nouveau management public, Russie, enseignement supérieur

Transposing the « new public management » in Russia: the adventures of a reform

Abstract: This article deals with the path of a reform design in today's Russia: that of the public institutions, which is central to the public sector as a whole and is inspired by the "new public management" principles. It shows how its initiators, relying on the legacy of the past, try to modify the relationships between actors in all the sectors of the public sphere and to rally allies to this end, and how they eventually come to bend their own initial project because they rightly or wrongly expect resistance of various kinds. Some of these expected sources of resistance strongly pertain to the space of the federal administration which is made of competitions and fights for the appropriation of competence and the defense of territories, and where the fate of the reform is to be settled.

Keywords: political sociology, state reform, public sector, new public management, Russia, higher education

[1] Je tiens à remercier Annie Vinokur et les lecteurs anonymes de cet article pour leurs critiques stimulantes et constructives.

Comment les acteurs adaptent-ils des principes et outils de politiques publiques venus de l'étranger lorsqu'ils n'ont pas de modèle « prêt-à-importer » ? Le « nouveau management public » (NMP), qui vise à introduire des modes de fonctionnement du privé dans la sphère publique, se diffuse à travers le monde depuis une trentaine d'années sans pour autant fournir un modèle à reproduire, mais plutôt un répertoire de principes, d'idées et d'instruments combinables à loisir, qui génère des constructions nationales à la fois convergentes et originales. Sous ce label, on comprend généralement la gestion par les objectifs (*via* la contractualisation des rapports entre administration et producteurs de services publics, la détermination de standards de performance, le classement des producteurs selon leurs résultats), la mise en compétition des producteurs pour l'obtention de fonds publics, leur autonomie budgétaire accrue (octroi d'un « budget global »), l'injonction qui leur est faite de lever des fonds privés, l'importation de méthodes de management du privé (par le biais des partenariats public-privé ou la transformation des conditions d'emploi et de rémunération des salariés par exemple), l'objectif de réduction des coûts de production des services publics (le plus souvent accompagné d'une augmentation de ceux liés au contrôle et à la mise en compétition des établissements publics), et enfin l'émergence d'un corps de *managers* ayant une forte visibilité et des pouvoirs discrétionnaires[2].

L'étude de cas proposée ici porte sur la réforme actuelle des services publics en Russie et, plus spécifiquement, sur le processus de fabrication d'une loi, votée en 2010, qui transforme radicalement le statut des établissements publics dans les secteurs de l'éducation, de la recherche, de la culture, de la santé et de la politique sociale, et leurs relations avec l'État : *i.e.* leur mode de financement et les responsabilités de l'État à leur égard[3]. La Russie est un terrain particulièrement intéressant à étudier car le NMP y a pénétré avec une étonnante facilité depuis le milieu des années 2000, sans susciter de mobilisations d'usagers ou de salariés du secteur public.
Pourtant, alors que la nouvelle loi et ses décrets d'application accélèrent le processus d'importation du NMP, ils contiennent des éléments qui s'écartent des principes du NMP. Comment rendre compte de ces écarts alors même que la résistance à ce type de réformes paraît faible ? Notre hypothèse est qu'ils s'expliquent non parce que les acteurs – hauts fonctionnaires et experts – impliqués dans la fabrication de la loi traduiraient « mal » un modèle idéal (inexistant), mais parce qu'ils sont pris dans des espaces et sous-espaces de compétition différenciés, qui ont chacun une logique et des enjeux propres et que la loi de 2010 touche au plus près ; celle-ci revêt donc pour eux et leur position dans le jeu politique et bureaucratique une importance capitale. L'un des espaces de jeu est l'Administration centrale, où se déroulent des luttes pour la répartition des compétences et l'instauration de nouvelles modalités de contrôle sur les administrations sectorielles et régionales, points sur lesquels la loi intervient directement. L'autre espace de compétition est celui de l'expertise : la loi est à la fois l'objet d'un travail d'expertise et un moteur du marché de l'expertise, car en modifiant le mode de fonctionnement des services publics, elle crée de nouveaux besoins de conseils de la part des établissements publics et des administrations sectorielles et régionales.
Deux autres processus influent sur le travail de transposition des principes du NMP. C'est tout d'abord le passé des secteurs à réformer : comment les promoteurs de la loi l'utilisent-ils dans leur stratégie d'importation et comment les rapports de force préexistants viennent-ils modeler la façon dont les nouveaux principes sont introduits ? Ce sont ensuite les anticipations de ces

[2] Nous nous inspirons ici de l'analyse de Hood (1995). Parmi les nombreuses références sur le NMP, on peut citer également Pollitt, Bouckaert (2000) et Christensen, Lægreid (2001). Sur les facteurs susceptibles d'expliquer sa propagation, *cf*. Pollitt (2001).
[3] Loi fédérale n° 83-FZ du 8 mai 2010 « sur les modifications d'actes législatifs de la Fédération de Russie liées à l'amélioration du statut juridique des établissements d'État et municipaux ».

mêmes acteurs (craintes de mobilisations d'usagers et d'employés des services publics, d'une application purement formelle de la loi par les ministères…) qu'ils tentent de désamorcer avant même la mise en œuvre de la réforme et qui viennent infléchir le projet initial.
Ce qui nous intéresse est donc de comprendre la trajectoire d'une réforme, *i.e.* la façon dont le projet initial est travaillé par les rapports de force entre des acteurs locaux hétérogènes issus de différents secteurs de l'administration qui entrent dans le jeu en cours de route (Dumoulin et Saurugger, 2010), la manière dont ces acteurs « recyclent des modalités d'action préexistantes », « des catégories d'analyse, des découpages institutionnels et des pratiques routinisées », comment enfin ils intègrent des points de vue divergents pour rendre leur réforme acceptable (Lascoumes, 1996). La sociologie de la traduction ou du transcodage nous fournit des outils d'analyse sur ces différents processus.

Nous verrons ainsi, dans un premier temps, comment certaines des transformations qui se sont produites dans les services publics depuis la chute de l'URSS facilitent l'implantation du NMP en Russie depuis une dizaine d'années et comment les auteurs de la loi de 2010 s'appuient sur ce que P. Lascoumes (1996) nomme le « déjà là ». Puis nous essaierons de comprendre comment ses promoteurs mobilisent des acteurs autour de leur projet au sein de l'Administration fédérale, mais aussi au-delà[4]. Tout ce travail de mobilisation d'alliés – qui peuvent par ailleurs être des concurrents – et de neutralisation d'opposants, réels ou potentiels, implique de la part des promoteurs une recherche de compromis, de points d'accord ou tout au moins la neutralisation de critiques dont pourraient se saisir des adversaires politiques. Ces compromis – et c'est le troisième point que nous développerons – se font au prix d'écarts avec les principes du NMP à l'origine du projet de loi, certains étant susceptibles de produire des impasses d'ordre pratique dans l'application de la loi.
La sphère de l'enseignement supérieur sera utilisée à titre d'illustration pour montrer certaines des transformations subies par le secteur public depuis les années 1990 et les conséquences que pourrait avoir la nouvelle loi.

Analyser les processus d'importation et de traduction de solutions de politiques publiques est avant tout un moyen d'observer le fonctionnement de l'exécutif fédéral russe, objet d'étude plutôt opaque. Nombre de publications sur ces réformes, émanant le plus souvent d'experts du gouvernement ou d'organisations internationales, portent pour l'essentiel sur les idées et discours et tendent à en véhiculer une représentation normative[5]. Très peu d'études empiriques sont disponibles et, lorsque des chercheurs participent à titre d'experts à des groupes de travail du gouvernement, il est rare de trouver leurs observations sur les processus de décision, les rapports de force et les conflits dans leurs travaux scientifiques[6]. C'est toute l'ambiguïté du statut des chercheurs en ce domaine en Russie : pour accéder à leur terrain et à des financements indispensables à l'exercice de leur travail, ils doivent devenir des « experts » de l'Administration, mais dès lors, s'ils livrent les « secrets de fabrication » auxquels ils assistent, ils risquent de ne plus être sollicités et de tarir ainsi leurs sources d'information et de financement.

Outre la littérature grise des ministères (programmes à moyen et long terme, projets de loi…), ce travail en cours s'appuie essentiellement sur des entretiens auprès de fonctionnaires d'administrations fédérales impliquées dans la fabrication de la loi (ministères des Finances, du Développement économique et de l'Éducation) et d'experts de ces administrations, ainsi que de représentants du Syndicat des travailleurs de l'éducation et de la recherche et de

[4] Sur le travail de mobilisation dans un processus de « traduction », *cf.* Callon (1986).
[5] Citons, parmi d'autres, Klimenko (2005).
[6] Par exemple, Naryškin, Habrieva (2006).

l'Union des recteurs (*i.e.* présidents d'université) de Russie. Car tant qu'on ne saisit pas concrètement le positionnement des acteurs les uns par rapport aux autres et les enjeux tels qu'ils les perçoivent, on peut difficilement décrypter ce qu'impliquent un texte de loi et ses textes réglementaires, les conflits qu'ils règlent ou qu'ils ouvrent, ou encore la portée d'une modification lexicale *a priori* mineure dont l'enjeu est imperceptible à un œil profane.
L'une des difficultés de ce terrain est que les instances supérieures de décision de l'exécutif fédéral (Administration présidentielle et Appareil du gouvernement[7]), qui ont un rôle majeur dans la conception et l'orchestration des réformes, ne sont pratiquement pas accessibles aux chercheurs[8]. Les ministères fédéraux le sont davantage, mais les échanges avec les chercheurs sont formellement contrôlés : un fonctionnaire ne peut ainsi accorder de rendez-vous sans l'autorisation de son supérieur hiérarchique ; dans certains cas, l'enregistrement de l'entretien ne peut se faire qu'en présence d'un représentant du Service des relations internationales (cas du ministère du Développement économique). Aussi, étant donné la relative fermeture de l'administration fédérale, ses consultants (provenant principalement de cabinets d'expertise et d'universités publiques russes) deviennent-ils une source d'information capitale sur les processus de décision, rapports de force et clivages.

La Russie post-soviétique : un terreau accueillant pour le NMP

Les initiateurs de la loi ont probablement considéré possible d'imposer sans trop de ménagement une réforme fortement inspirée par le NMP parce que les services publics ont déjà été brutalement éprouvés dans les années 1990. Entièrement financés par l'État dans le système soviétique, ils ont connu une chute impressionnante de leur financement public à la disparition de l'URSS. Dans l'enseignement supérieur, les dépenses du budget consolidé par étudiant ont ainsi diminué de près de 70 % en termes réels entre 1990 et 1997 (Tretiakova, 2001, p. 57-91)[9]. Face à cette situation sans précédent, les établissements publics ont dû trouver par eux-mêmes des moyens de subsistance et développer des pratiques, le plus souvent en marge du droit et dans des vides juridiques, allant dans le sens d'un brouillage des frontières du secteur public. Les universités publiques ont ainsi facturé des droits d'inscription à une partie de leurs étudiants, alors que d'autres bénéficiaient de places gratuites ou « budgétaires » (payées par l'État). Le nombre de places payantes n'a cessé d'augmenter tandis que celui des places gratuites a été relativement stable depuis 1991 (Sigman, 2010), ce qui a porté la part des ressources extrabudgétaires[10] des établissements d'enseignement supérieur (EES) publics à 50 % de leurs revenus en 2007 (Larionova, Meškova, 2007, p. 32 et 197). Nombre d'établissements publics ont également créé en leur sein des entités ni publiques, ni privées susceptibles de drainer des ressources financières et dotées de la personnalité morale, et ont mis à leur disposition leur infrastructure (locaux, équipement) et personnel (payé à la vacation). Dans l'enseignement supérieur, ces entités non publiques

[7] L'Appareil du gouvernement est une structure distincte du gouvernement (*i.e.* de l'ensemble des ministères fédéraux) : il comprend un secrétariat et une vingtaine de départements, dont certains sont transversaux (département juridique, département de la gestion de l'État, du développement régional et de l'autogestion locale, département de la fonction publique) et d'autres recoupent les sphères de compétences des ministères (départements de la culture, de l'industrie de défense, du développement social, de l'économie et des finances, de la recherche, des hautes technologiques et de l'enseignement…).
[8] Il est révélateur que leur organigramme détaillé ne figure même pas sur leur site.
[9] Le sous-financement a pris la double forme d'une diminution du financement programmé et d'une augmentation des impayés.
[10] *I.e.* ne provenant pas de la tutelle. Entrent donc dans cette catégorie les fonds privés, mais également les fonds publics octroyés par d'autres administrations.

n'étant pas soumises aux quotas de places gratuites imposés par la loi en 1996[11], elles ont fait payer des droits d'inscription à tous leurs étudiants. Les EES ont enfin multiplié le nombre de leurs antennes dans d'autres régions (il y avait en 2002 trois fois plus de succursales que d'établissements parents).
Enfin, le personnel des établissements publics a, jusqu'à présent, un statut relativement proche de celui des salariés du privé puisqu'ils ne disposent que de contrats à durée déterminée renouvelables de trois à cinq ans. Leur seule spécificité a été de bénéficier d'une grille nationale des salaires, créée en 1992, qui prévoyait une progression des rémunérations à l'ancienneté et par grade. Dans les années 1990, toutefois, le secteur public n'a guère été plus protégé des arriérés de salaires que le secteur privé (Robertson, 2011). Ajoutés à la modicité des revenus, ces arriérés ont contraint nombre d'enseignants à cumuler des emplois dans plusieurs établissements, publics ou privés. Ce phénomène n'a fait qu'amplifier la porosité des frontières entre les deux secteurs. Le secteur public a donc été investi, sur un mode sauvage, par des modalités de fonctionnement et logiques qui lui étaient extérieurs. C'est paradoxalement grâce à ces hybridations, ces vides, flous et bricolages juridiques de toutes sortes que les services publics ont pu survivre à cette période de crise.

À partir du milieu des années 1990, des réformes visant à introduire certains principes du NMP commencent à être envisagées par différents réseaux proches de ou internes à l'exécutif fédéral. Le Haut collège d'économie, université publique créée en 1992, et le Centre d'études stratégiques, *think tank* qui a préparé le programme du président Poutine en 2000, en ont été des moteurs importants, avec la Banque mondiale, essaimant aux ministères de l'Éducation (Tihonov, 1997), de l'Économie et des Finances. Si l'expression « nouveau management public » ne figure pas dans les documents officiels, d'autres formulations ne laissent aucun doute sur l'intention de responsables politiques d'importer plusieurs de ses éléments : « gestion par les résultats », « gestion par projets », « outsourcing des fonctions de gestion administrative », « audit interne permettant d'évaluer l'efficacité des administrations et de leurs responsables, ainsi que des dépenses budgétaires », système d'incitations (par la rémunération) et de sanctions fondé sur des critères de performance sont autant de principes mis en avant dans le document programmatique de la réforme de l'État rédigé par le gouvernement en 2005 (Gouvernement de la Fédération de Russie, 2005)[12].
Depuis le début des années 2000, l'un des objectifs affichés du ministère des Finances (ou de certaines de ses composantes) a été de réduire le nombre d'établissements publics et les obligations financières de l'État à leur égard. En 2003, il présentait au gouvernement un document prévoyant non seulement la privatisation totale ou partielle et la fermeture d'un certain nombre d'établissements, mais aussi l'invention de statuts hybrides entre le public et le privé devant remplacer celui des établissements publics (ou « budgétaires »). Car, selon ses auteurs, ce type d'établissements posait trois problèmes : (i) leur tutelle administrative (« fondateur » dans le langage indigène) ayant une responsabilité subsidiaire en cas de dettes, elle se trouve solidaire de leurs engagements, y compris lorsque ceux-ci dépassent les plafonds budgétaires autorisés, (ii) certains établissements seraient tout à fait viables sur le marché, mais ils pèsent sur le budget de l'État et empêchent de financer davantage les autres établissements, (iii) leur attribuer un budget poste par poste n'est pas un mécanisme efficace car il ne tient pas compte des résultats de leur activité (Ministère des Finances, 2003).

Au début des années 2000, la situation se présente donc sous un jour plutôt favorable à l'importation de réformes inspirées par le NMP qui reposent fondamentalement sur le

[11] La loi sur l'éducation restreignait à 25 % la part des étudiants payants dans les facultés de management, d'économie, de droit, d'administration d'État et d'administration municipale.
[12] Sur cette réforme, *cf.* Gazier (2005).

brouillage des frontières entre le public et le privé : les ressources privées sont en Russie depuis si longtemps et à tel point indispensables à la survie des services publics qu'il semble aller de soi, y compris pour les défenseurs d'une gestion plus étatique des services, que la gratuité n'est plus pensable ; par ailleurs, le personnel des établissements publics ne bénéficie d'aucun statut particulier (à l'exception de la grille nationale des salaires, qui va disparaître en 2008), souvent perçu dans les autres pays comme un obstacle à la mise en œuvre des réformes de type NMP ; enfin, l'invention, à la marge, de nouvelles formes d'établissement au statut ambigu a sans doute rendu plus facilement acceptable la transformation des statuts juridiques de l'ensemble des établissements[13].

Une première tentative de transformer le statut des établissements et leur mode de financement par l'État a été lancée fin 2006 avec la « loi sur les établissements autonomes »[14] (EA). Elle offre aux établissements budgétaires (EB) la possibilité de devenir « autonomes », *i.e.* de disposer librement de leurs fonds (budgétaires et extrabudgétaires) sans en référer à leur tutelle : le financement public n'est ainsi plus attribué poste par poste mais sur le principe du budget global. En contrepartie, l'État n'a plus de responsabilité subsidiaire en cas de dettes. Enfin, le fondateur ne finance plus les EA que par le biais de commandes (*zadanie*) ou d'achat de services. Selon l'un des auteurs du projet de loi, ce statut a été conçu comme une étape vers la privatisation[15].

Cette promesse d'autonomie de gestion n'a pourtant pas soulevé l'enthousiasme des établissements : trois ans après l'adoption de la loi, le gouvernement constatait que seuls quatre établissements fédéraux sur les quelque 25 000 existants (tous secteurs confondus) étaient devenus autonomes[16]. Cet enlisement de la loi tient probablement à la crainte des établissements de voir leur financement public diminuer davantage et au fait que le changement de statut est soumis à l'approbation des salariés de l'établissement réunis en assemblée générale[17]. Le gouvernement fédéral a bien tenté d'exercer des pressions pour inciter les EB à devenir autonomes en menaçant ceux qui s'entêteraient à rester budgétaires de leur retirer leurs ressources extrabudgétaires[18]. Mais cette menace n'a pas été inscrite dans les lois de finances fédérales, signe de probables résistances.

Les années 1990 ont aussi laissé en héritage un appareil administratif affaibli, qui a vu s'échapper une large part de ses pouvoirs de financement, de décision et de contrôle sur les établissements publics. Ceux-ci se sont en effet largement autonomisés de leurs tutelles, qui n'ont eu d'autres solutions que de fermer les yeux sur les libertés prises avec la loi. Cette collusion s'est faite au détriment du fisc, mais également des usagers, grandement mis à contribution pour le financement des services publics[19].

---

[13] À l'héritage des années 1990 expliquant la relative facilité avec laquelle le NMP a été introduit en Russie, il faudrait ajouter celui de la période soviétique, aspect que nous ne pouvons traiter ici. Sur cette question, *cf.* Favarel-Garrigues, Startsev (2007).

[14] La loi fédérale n°174-FZ du 3 novembre 2006 s'applique aux domaines de l'éducation, de la recherche, de la culture, des sports, de la protection sociale et de l'emploi.

[15] Entretien avec Boris Rudnik, membre du groupe de travail du ministère du Développement économique sur le projet de loi sur les établissements autonomes, vice-recteur du Haut collège d'économie, Moscou, 17 juin 2010.

[16] *Poâsnitel'naâ zapiska k proektu federal'nogo zakona 'O vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v svâzi s soveršenstvovaniem pravovogo položeniâ gosudarstvennyh (municipal'nyh) učreždenij* [Exposé des motifs du projet de loi fédérale sur les modifications d'actes législatifs de la Fédération de Russie liées à l'amélioration du statut juridique des établissements d'État et municipaux], Moscou, 30 décembre 2009, 11 p. La loi sur les EA semble avoir été davantage utilisée au niveau régional.

[17] Le projet de loi prévoyait à l'origine que cette décision devait relever du seul fondateur.

[18] Selon un amendement du Code budgétaire, adopté en 2008, les ressources extrabudgétaires des EB devaient se transformer en recettes non fiscales de l'État.

[19] Sur le concept de collusion, *cf.* Dobry (1986).

Or, le NMP requiert un appareil de pilotage centralisé et puissant (Vinokur, 2007). Reconstruire une telle administration est précisément l'enjeu de la réforme de l'État lancée par le gouvernement fédéral en 2005 afin de reprendre en main les ministères sectoriels et les régions, et il s'est saisi d'outils du NMP pour réaliser son projet. Grâce à un contexte économique relativement favorable (du moins jusqu'en 2009) dû à la rente pétrolière, les administrations fédérales en charge du pilotage de la réforme – Appareil du gouvernement, Administration présidentielle, ministère des Finances et ministère du Développement économique – tentent de redéfinir les rapports de force entre établissements publics et fondateurs en jouant sur deux tableaux. Elles cherchent d'une part à tirer partie de la capacité des établissements, née d'une longue expérience, à drainer des ressources extrabudgétaires en leur accordant une autonomie budgétaire accrue, ce qui permet de légaliser des formes existantes (ou nouvelles) de désengagement partiel de l'État ; elles cherchent d'autre part à renforcer le contrôle des tutelles sur les établissements en introduisant des modes de financement discrétionnaire. À l'hybridation *sauvage* des années 1990 succède ainsi une hybridation plus *domestiquée* : c'est tout l'objet de la loi de 2010.

Mobilisation et transactions dans l'Administration fédérale

En retraçant la genèse de cette loi, d'une importance capitale pour le secteur public, on peut identifier certaines mobilisations qui ont eu lieu dans l'administration fédérale pour la faire advenir. Cet espace, on l'a dit, est fait de compétitions pour l'appropriation de compétences et la défense de territoires. Il est également asymétrique puisque les organisations y détiennent des ressources de puissance inégale. Le point d'observation central que nous avons choisi est le ministère des Finances, acteur-clé dans la fabrication de la loi qui agit sous de multiples contraintes. Comment s'impose-t-il comme acteur central dans la reconfiguration des relations entre État et établissements publics, alors que cette position de « point de passage obligé » (Callon, 1986) n'allait pas de soi ? Comment définit-il les « autres significatifs » (Berger, Luckmann, 1994, p. 215-216) et leur assigne-t-il des rôles ? Comment tente-t-il de les mobiliser et de construire des relations d'alliances avec des administrations concurrentes ou qu'il suppose hostiles à la réforme ? Bref, quels sont les rapports de pouvoir entre acteurs de l'Administration fédérale autour de cette loi ? Quelle est, enfin, la place des experts ?

Avant d'analyser ces points, il convient de préciser quels types de relations la loi entend modifier. Elle transforme les établissements budgétaires (EB) de façon automatique et forcée pratiquement en établissements autonomes (EA)[20] : les EB disposeront désormais librement de leurs ressources extrabudgétaires et d'une autonomie de gestion accrue grâce à un budget global, mais ne bénéficieront plus de la responsabilité subsidiaire de leur fondateur. Elle instaure pour les EB le même type de financement que pour les EA : leur seule source de financement budgétaire sera les commandes de leur fondateur, qui se contentera désormais de leur acheter des services[21]. Ainsi, couvrir les besoins minimaux des établissements ne relève plus de l'obligation légale de l'État. Le texte donne aux fondateurs une grande liberté pour allouer leurs fonds de manière discrétionnaire par l'attribution de commandes variables d'une année sur l'autre sans règles du jeu claires et un financement accru sur projets au détriment du financement récurrent. Tout se passe comme si l'Etat devenait un client comme un autre. Le

[20] Les EA bénéficient cependant de quelques avantages par rapport aux EB : ils sont *a priori* libres de fixer eux-mêmes le prix des services et travaux qu'ils réalisent au-delà des commandes de l'État (dans le cas des EB, c'est le fondateur qui fixe ces prix) et ne sont pas soumis à la législation sur les marchés publics, jugée par certains particulièrement contraignante.

[21] Leur seront également remboursés les frais d'entretien et de chauffage des bâtiments *proportionnellement au volume des services achetés par le fondateur*.

contrat qui le lie à chaque établissement et qui fixe les objectifs à réaliser ainsi que le montant du financement public est même d'ailleurs parfois qualifié de contrat de droit privé[22].

Tous les établissements seront donc mis en compétition pour obtenir des fonds publics (ils l'étaient déjà pour les fonds extrabudgétaires). Jusqu'alors, le budget des établissements était reconduit d'une année sur l'autre ; désormais, il évoluera en fonction des besoins de l'économie ou de la demande sociale, ce qui introduit une incertitude majeure. Or, l'État, ainsi promu en stratège (Bezes, 2005), est dépourvu de moyens de prévision à moyen terme : le ministère de l'Education, par exemple, ne dispose d'aucune projection permettant d'anticiper les besoins en diplômés. Comment dès lors peut-il définir ses commandes aux établissements d'enseignement ? La solution envisagée est de demander aux grandes entreprises quels seront leurs besoins[23] : elles définiront donc en partie le nombre et le profil des places budgétaires sans pour autant être mises à contribution pour leur financement.

À côté des établissements hybrides que sont les EB et les EA, subsiste néanmoins un type d'établissement « vraiment » public, dit « établissement du Trésor » (*kazennoe učreždenie*), proche de ce qu'étaient les anciens établissements budgétaires (*i.e.* bénéficiant d'un financement public suffisant et de la responsabilité subsidiaire de l'État), à la seule différence qu'ils ne peuvent plus disposer de leurs ressources extrabudgétaires puisqu'elles appartiennent au budget de l'État. Ce statut est désormais réservé à une infime minorité d'institutions : à celles dont le fondateur juge que leurs usagers ne sont pas solvables (orphelinats, prisons…).

La genèse de la loi : de l'Appareil du gouvernement au ministère des Finances
L'initiative de la loi appartient à Sergej Sobânin, chef de l'Appareil du gouvernement en 2010 (sous le Premier ministre Poutine), et à ses proches collaborateurs (dont Anastasia Rakova, son adjointe, qui a été la cheville ouvrière du projet)[24]. Ce projet s'inspire d'ailleurs fortement des expériences menées dans la région de Tioumen lorsque Sobânin en était gouverneur entre 2001 et 2005 : avant même l'adoption de lois fédérales, cette région avait adopté le principe du financement par tête dans l'enseignement obligatoire (mécanisme qui permet de passer au financement sur commandes) et réduit le nombre d'établissements médicaux, devenant ainsi un élève modèle aux yeux du ministère des Finances de la Fédération[25]. Il n'est d'ailleurs pas rare de voir en Russie des expériences régionales pilotes devenir des matrices pour des réformes à l'échelle nationale.
Dans un deuxième temps, l'Appareil du gouvernement a chargé le ministère des Finances de transformer le texte en projet de loi. Un groupe de travail s'est alors constitué, comprenant également des représentants des ministères du Développement économique, de l'Éducation, de la Culture, de la Santé et d'une poignée de régions (dont Tioumen), ainsi que des experts de trois universités publiques (Haut collège d'économie, Université d'État de Moscou et

[22] Intervention d'Aleksej Lavrov à la réunion de travail du groupe d'expertise du gouvernement sur la réforme du secteur budgétaire, Haut collège d'économie, 30 juin 2011. A. Lavrov, l'un des auteurs de la loi, a dirigé le Département de politique et de méthodologie budgétaires pendant près de dix ans (2002-2011) avant d'être nommé vice-ministre des Finances en juin 2011, ascension probablement due à son implication dans la fabrication et la promotion de la loi de 2010.
[23] Entretien avec Marina Borovskaâ, directrice adjointe du Département de l'organisation du processus budgétaire et de la comptabilité du ministère de l'Éducation et de la Recherche, Moscou, 27 juin 2011.
[24] Entretien avec la chef du service de méthodologie de l'exécution des dépenses budgétaires du Département de politique et de méthodologie budgétaires du ministère des Finances, Moscou, 10 juillet 2011.
[25] Sur les réformes de Sobânin à Tioumen, *cf.* Kamyšev *et al*. (2010).

Académie de l'économie)[26]. Une fois le projet de loi rédigé, les choses sont allées très vite. La procédure de consultation des autres ministères, des régions et de diverses instances censées expertiser les projets de loi a certes été respectée, mais les délais impartis pour examiner ce texte complexe n'ont pas permis une analyse fouillée et des critiques circonstanciées en amont de son introduction à la Douma d'État.
La troisième étape est celle de la rédaction des décrets d'application, dans laquelle intervient un nombre plus important d'acteurs (ce qui facilite d'autant le recueil d'informations pour le chercheur) et qui permet de saisir les rapports complexes qu'entretient le ministère des Finances avec les autres administrations fédérales.

La concurrence entre le ministère des Finances et le ministère de l'Économie
Le ministère des Finances coopère avec le ministère de l'Économie pour rédiger les textes réglementaires, car tous deux détiennent des compétences sur la réforme des établissements publics. En tant que tutelle de l'Agence fédérale de la propriété publique, le ministère de l'Économie est chargé de définir les nouvelles modalités de gestion des biens de l'État mis à la disposition des établissements publics ; par ailleurs, il revendique une compétence sur les services publics permettant « un développement continu et dynamique du capital humain » : éducation, santé, retraite, protection sociale, politique du logement…
En public, les deux ministères jouent le jeu de l'alliance : ils adoptent des textes communs sur les méthodes de calcul des nouvelles normes de financement des établissements publics et les grands principes applicables par les ministères sectoriels et les régions. Mais en coulisse, des divergences se font jour sur des points importants, alimentées par une concurrence entre les deux ministères. Auteur de la loi de 2006 sur les établissements autonomes (EA), le ministère de l'Économie a en effet vu arriver sur ses terres le ministère des Finances. De peur que la loi de 2010 ne torpille « sa » loi (guère utilisée jusqu'à présent), le ministère de l'Économie défend la spécificité des EA par rapport aux nouveaux EB alors que les deux statuts sont extrêmement proches. De façon générale, les deux ministères sont, depuis le milieu des années 2000, en compétition pour l'attribution des ressources liées à la conduite de la réforme de l'Etat et des administrations centrales. Jusqu'en 2007, le ministère de l'Économie en était principalement chargé, puis certaines de ses compétences ont été attribuées aux Finances. Il y a donc aujourd'hui partage de pouvoirs – notamment, les deux ministères, ainsi que celui de la Justice (incapable de rivaliser avec les deux premiers), ont compétence pour examiner tout projet de loi émanant d'autres ministères –, mais selon des règles dont l'ambigüité est entretenue par les deux administrations supérieures, Appareil du gouvernement et Administration présidentielle.

Les clivages au sein du ministère des Finances
La loi de 2010 fait également apparaître des tensions au sein même du ministère des Finances. Selon I. Abankina[27], il existe un clivage entre l'aile « libérale » du ministère, représentée par le Département de politique et de méthodologie budgétaires dirigé, lors de la préparation de la loi, par A. Lavrov, et le Trésor public, dirigé de 1998 à 2007 par Tatiana Nesterenko, devenue vice-ministre des Finances en 2007. Tandis que les premiers mettent en avant la gestion des services publics par le marché et leur financement en fonction de la qualité et du résultat, les seconds, même s'ils ne sont pas foncièrement opposés à cette approche, s'efforcent néanmoins d'en limiter les effets et de maintenir un certain contrôle sur l'usage des fonds

[26] Entretien avec la chef du service de méthodologie de l'exécution des dépenses budgétaires (ministère des Finances), 10 juillet 2011.
[27] Irina Abankina, directrice de l'Institut du développement de l'éducation du Haut collège d'économie, est une consultante du ministère de l'Éducation et est, à ce titre, en relation avec d'autres ministères. Entretien du 28 mai 2010 à Moscou.

publics. Le Trésor fédéral a mis dix ans à construire un système de gestion et de contrôle des finances publiques, inexistant avant 1998, et voit aujourd'hui d'un mauvais œil que l'aile libérale envisage d'accorder aux EA le droit d'ouvrir leur compte dans l'établissement bancaire de leur choix (et non plus exclusivement au Trésor public). Il essaie donc d'y mettre un frein en proposant que seul le fondateur puisse prendre une telle décision. De même, le projet soutenu par A. Lavrov de répartir les fonds publics aux établissements publics non plus par des commandes de l'État définies plus ou moins de gré à gré mais par des appels d'offres est loin de faire l'unanimité au sein du ministère des Finances[28].

Les tractations entre le ministère des Finances et les ministères sectoriels

Enfin, certaines tensions opposent le ministère des Finances aux ministères fédéraux sectoriels. Pour Aleksej Lavrov, ces derniers (ou plus précisément leurs bureaucraties) sont les *principaux* adversaires de la loi et pourraient fort bien la « *saboter* » en émettant des commandes « *absurdes* », c'est-à-dire irréalisables ou ne changeant rien aux pratiques antérieures (reconduction du même budget à l'issue d'une mise en concurrence factice)[29]. Que cette perception soit juste ou non, elle a des effets tangibles et peut s'expliquer par les rapports de collusion qui s'étaient établis entre ministères sectoriels et établissements dans les années 1990 ; l'un des enjeux de la loi est précisément de les briser. Le ministère des Finances utilise à cette fin trois techniques de pression : la menace, la compromission et le renforcement du contrôle. Aucune augmentation budgétaire ne pourra ainsi être envisagée tant que les ministères ne lui auront pas présenté des décrets d'application sur les commandes conformes aux attentes[30]. Par ailleurs, il s'efforce de « mouiller » les ministères en mobilisant certains de leurs hauts responsables (qui, à titre individuel, peuvent être tout à fait favorables à la loi) pour présenter la réforme dans les médias ou lors de séminaires à destination des autorités régionales (*cf. infra*). Enfin, cette loi met en place un système de contrôle en cascade : les établissements sont contrôlés par leur fondateur (en tant que client)[31], et c'est désormais lui seul qui aura à répondre des résultats de son parc d'établissements devant les différentes instances de contrôle financier (Cour des comptes, Procurature générale et Service de contrôle financier et budgétaire du ministère des Finances) et politique (Administration présidentielle et Appareil du gouvernement). On attend ainsi des ministères de tutelle qu'ils ferment certains établissements et incitent les autres à utiliser la propriété d'État à leur disposition pour en retirer des recettes extrabudgétaires afin de dégager les ressources « cachées » de la sphère publique. Or, les représentants du ministère des Finances constatent le peu d'enthousiasme des tutelles à mettre en œuvre cette réforme, car non seulement elles sont soumises à un contrôle accru mais font face à une charge de travail supplémentaire du fait de la réduction de leurs effectifs[32].

Des points de divergence ou de conflit se font particulièrement aigus entre ministères sectoriels et ministère des Finances sur les modalités concrètes d'application de la loi. Prenons l'exemple de l'enseignement supérieur : la commande doit-elle porter sur le nombre de places à l'entrée ou à la sortie du cursus ? Que se passera-t-il en cas d'abandons ou de

[28] En 2010, ce projet, comme l'explique Lavrov (entretien du 28 juin 2010, Moscou), ne figurait dans aucun document. Dans un entretien du 25 mai 2011, B. Rudnik relate la perplexité de T. Nesterenko qui qualifiait ce projet de « délirant ». Depuis 2012, les places budgétaires dans l'enseignement supérieur sont réparties entre établissements par appels d'offres.

[29] Entretien du 28 juin 2010.

[30] Intervention de A. Lavrov à la réunion de travail du groupe d'expertise pour le gouvernement sur la réforme du secteur budgétaire, Haut collège d'économie, 30 juin 2011.

[31] Les fonds publics reçus par les établissements n'étant plus labellisés « budgétaires » (*cf. infra*), il est logique qu'ils ne soient plus soumis au contrôle de la Cour des comptes.

[32] Entretien avec le directeur adjoint du Département de politique et méthodologie budgétaires du ministère des Finances, Moscou, 23 juin 2011.

renvois, autrement dit, les établissements peuvent-ils être sélectifs en cours d'études ? Le ministère des Finances n'entend financer que le nombre de diplômés à la sortie, tandis que celui de l'Éducation souhaite que les places payées par l'État soient définies à l'entrée sans diminution de budget en cours de cursus[33]. L'enjeu pour les ministères sectoriels est bien de défendre une relative indépendance dans la définition de leur politique, alors que la loi vise à leur imposer des principes de gestion essentiellement financiers définis par le ministère des Finances. On assiste donc ici à une entreprise de réduction de l'autonomie sectorielle[34].

Dans cette tentative de mise au pas des administrations sectorielles fédérales, toutes ne sont cependant pas sur un plan d'égalité : les ministères dits de force (Intérieur, armée, FSB…), dont le poids politique est traditionnellement supérieur à celui des ministères de la sphère sociale, ont d'emblée obtenu que leurs établissements deviennent des « établissements du Trésor » et échappent ainsi largement aux effets de la nouvelle loi.

Les arènes de l'expertise

Dans l'entreprise de mobilisation autour de la loi de 2010, les ministères des Finances, de l'Économie et de l'Éducation ont fait appel à des experts pour élaborer leurs actes réglementaires et populariser l'idée de la réforme. Ceux-ci sont issus en grande partie des réseaux constitués depuis les années 1990 qui défendent des solutions néo-managériales.

Nous n'avons pu encore approfondir la question de l'expertise, l'origine des acteurs les plus importants, leurs relations précises avec les administrations et leur positionnement les uns par rapport aux autres, mais dans l'état actuel de nos connaissances et de nos observations sur la loi de 2010, il est possible de dégager quelques traits relatifs à la structuration de ce marché à destination de l'Administration fédérale.

Aucune organisation internationale (Banque mondiale, Union européenne, grands cabinets de consultants) ne semble être intervenue directement dans le processus de fabrication de la loi, du moins à cette phase avancée de l'importation. Ce type de réformes étant envisagé en Russie depuis plus de dix ans, il n'est peut-être plus nécessaire de recourir à des « traducteurs » étrangers. D'autant qu'ils ne peuvent plus avoir le même rôle de légitimation technique et politique qu'ils ont eu dans les années 1990. Comme l'explique P. Kudûkin, à cette époque, « quand la partie de l'élite politique qu'on a appelée ici 'les réformateurs' sentait qu'il lui manquait des ressources au sein de l'Administration, elle envoyait un émissaire à Washington, à la Banque mondiale, pour leur dire : 'faites pression, nous voulons passer telle réforme mais nous ne disposons pas des forces suffisantes pour le faire'. Et la Banque mondiale recommandait telle ou telle mesure »[35]. Un tel transfert de responsabilité politique n'est plus envisageable aujourd'hui, dans une Russie qui s'est construit, sous Poutine, une image d'indépendance vis-à-vis de l'Occident et des organisations internationales. En revanche, l'Administration fédérale fait appel à de nombreux consultants russes, dont certains, comme le Haut collège d'économie, sont étroitement liés à la Banque mondiale[36].

Ce marché tend à avoir une structure oligopolistique. Selon A. Lavrov, les ministères fédéraux, qui délèguent aux consultants extérieurs la rédaction d'une grande partie des projets de loi, des décrets d'application, des règlements internes des administrations ou de leurs

[33] Entretien avec M. Borovskaâ, 27 juin 2011.

[34] Sur ce que recouvre l'autonomie sectorielle, *cf.* Dobry (1986).

[35] Pavel Kudûkin (entretien du 26 mai 2010, Moscou) a été vice-ministre du Travail sous B. Eltsine. Il enseigne actuellement au Haut collège d'économie et a participé dans les années 2000 à des groupes de travail de l'exécutif fédéral sur la réforme de l'État.

[36] À titre d'exemple, jusqu'en 2011, cette université achetait à la Banque mondiale la moitié du temps de travail d'un de ses vice-recteurs, Isak Frumin, responsable des études sur l'éducation à la Banque entre 1999 et 2011 (entretien avec I. Frumin, 24 juin 2009, Moscou).

comptes rendus d'activité annuels, recourent à une dizaine ou une quinzaine de prestataires, un prestataire pouvant desservir plusieurs ministères et chaque ministère ayant deux ou trois prestataires habituels[37]. Ainsi certains consultants, sollicités par plusieurs administrations, sont-ils en mesure de réunir des informations sur les administrations dont l'exécutif fédéral ne dispose peut-être pas lui-même. Dans ce rapport de clientèle, le patron devient de plus en plus dépendant de son client à mesure que celui-ci accumule des ressources sur lui[38]. C'est le cas du Haut collège d'économie, particulièrement proche du ministère de l'Économie et dont le recteur Âroslav Kuz'minov (marié à l'ancienne ministre de l'Économie, El'vira Nabiullina, devenue conseillère du Président puis aujourd'hui présidente de la Banque centrale), siège dans un nombre incalculable de commissions gouvernementales chargées des réformes[39]. Mais c'est surtout avec le ministère de l'Éducation que les relations sont les plus denses : le Haut collège l'encercle littéralement, intervenant comme « éminence grise » en amont de la plupart des projets ministériels puis comme sous-traitant dans la conception de projets de loi ou d'actes réglementaires et enfin en aval dans la mise en œuvre, le « monitoring » et l'évaluation des projets de réforme. Plusieurs membres de la direction de cette université, à l'origine de la loi de 2006 sur les établissements autonomes, ont exprimé en coulisse la plus grande perplexité face à la loi de 2010 qu'ils jugent mal ficelée et inapplicable en l'état. Malgré la grande proximité des deux lois, elles relèvent, selon eux, de logiques inverses : la première visait à distinguer les établissements les plus viables sur le marché en leur octroyant une autonomie accrue tandis que la seconde donne l'autonomie à tous, même aux plus fragiles. En 2011, le Haut collège est cependant revenu officiellement dans le jeu en prenant la direction d'un groupe d'expertise chargé de faire des recommandations au gouvernement fédéral sur la mise en œuvre de la loi de 2010. Cette divergence entre partisans d'un même type de réforme n'est pas nécessairement idéologique mais semble tenir davantage à une concurrence entre réseaux d'influence, les deux lois n'ayant pas été préparées et portées par les mêmes acteurs. Autrement dit, même si l'importation de solutions de politiques publiques se fait par « *elite networking and policy communities* » (Bennett, 1991), les acteurs qui y sont impliqués peuvent fort bien se trouver en compétition du fait de leur ancrage dans des secteurs et organisations différenciés.

Le cabinet de consultants privé Ekoris, qui a émergé dans les années 1990 grâce aux projets d'assistance technique de la Banque mondiale et de l'Union européenne (programme Tacis), est également intervenu dans la phase de préparation des décrets d'application, principalement sur le calcul des nouvelles normes de financement pour des ministères sectoriels. Il est perçu par le Haut collège d'économie comme l'un de ses concurrents les plus sérieux issus du privé.

Enfin, d'autres consultants ont été sollicités plus ponctuellement : l'Université d'État de Moscou (MGU) et l'Académie de l'économie (ANH) ont participé au groupe de travail du ministère des Finances pour la préparation du projet de loi de 2010 ; l'ONG Centre de politique fiscale et un centre de recherche du ministère de la Culture ont apporté leur expertise dans la préparation des décrets d'application.

Une telle structure oligopolistique du conseil aux administrations fédérales laisse peu de place aux petits consultants, qui peuvent néanmoins espérer se placer sur l'immense marché de l'expertise que va créer la loi de 2010. Complexe à mettre en œuvre, elle requiert en effet des tutelles qu'elles s'approprient les nouvelles méthodes de financement et de répartition des commandes. Quant aux établissements, ils pourraient eux aussi faire appel à des consultants pour présenter à leurs tutelles leurs résultats d'activité de la façon la plus satisfaisante possible.

[37] Entretien du 28 juin 2010.

[38] Sur le rapport de clientèle, cf. Médard (1976).

[39] Sur le Haut collège d'économie et ses relations avec le politique, *cf*. Sigman (2013).

L'un des paradoxes de ce type de réformes est qu'elles sont faites au nom de l'efficacité et de la réduction des dépenses publiques, et pourtant ceux qui les lancent ne se donnent la peine – du moins en Russie – ni d'encadrer *a priori*, ni de contrôler *a posteriori* ce qui est externalisé (chaque ministère est libre d'agir à sa guise). Le ministère des Finances ne recueille ainsi aucune information sur le chiffre d'affaires généré par ces marchés, ni sur les coûts supplémentaires induits par les réformes (liés notamment à la mise en compétition des établissements).

Neutraliser les oppositions

Le terreau russe a beau être favorable au NMP, les concepteurs de la loi ont néanmoins anticipé des résistances réelles ou potentielles qu'ils ont cherché à désamorcer en infléchissant partiellement leur projet initial au prix de concessions et d'écarts avec les principes du NMP.

Leur objectif prioritaire était d'éviter tout risque d'embrasement social, après deux mobilisations antérieures contre des lois fédérales à l'issue desquelles l'exécutif a dû faire des concessions (sans pour autant retirer les lois contestées). En 2005, en effet, la loi sur la « monétisation des avantages sociaux » (Daucé, Walter, 2006) a poussé les retraités dans la rue, manifestations qui, par leur ampleur, ont suscité l'étonnement général. L'autre précédent, moins spectaculaire, concerne la loi précitée de 2006 sur les établissements autonomes, où une coalition d'opposants (Syndicat de l'éducation, Union des recteurs de Russie, députés du Parti communiste, enseignants de l'enseignement obligatoire ayant participé à des piquets devant la Duma) est parvenue à faire pression sur le gouvernement pour obtenir une modification majeure à la procédure de changement de statut (vote par les salariés en assemblée générale).
Fort de ces expériences, le gouvernement a acquis un savoir-faire pour passer ses lois plus facilement au Parlement et a tenté en l'espèce de « camoufler » le projet de loi de 2010. Préparé dans le plus grand secret au ministère des Finances, celui-ci a été déposé à la Duma d'État (chambre basse du Parlement) la veille d'un Nouvel an (2009) sous un intitulé ne laissant transparaître aucun enjeu et sous une forme quasiment illisible. Sont en effet énumérées, sur près de 70 pages, les modifications de 24 lois et 4 codes ; ce n'est qu'après avoir reconstitué ce puzzle qu'on peut en saisir les enjeux. Habituellement, la Duma adopte une loi-cadre et, dans un deuxième temps seulement, une loi venant modifier en détail la législation existante ; il a été décidé ici de faire d'une pierre deux coups, probablement pour couper court à toute critique sur les effets potentiels de la loi dans chaque secteur[40].

Ces techniques de camouflage ont partiellement réussi dans la mesure où la loi a été votée au printemps 2010 – avec une célérité peu commune[41] – sans que ses adversaires potentiels s'en aperçoivent. Elles n'ont cependant pas empêché une mobilisation, certes modeste, de prendre corps après le vote. La contestation s'est manifestée en différents lieux de l'espace social et politique. À la Duma, deux fractions se sont fermement opposées à la loi : celle du Parti communiste de la Fédération de Russie (KPRF), dont le principal porte-parole en ce domaine est Oleg Smolin, membre du Comité de la Duma pour l'éducation depuis 1992, et celle de Russie juste. Ce parti a d'ailleurs saisi ici l'occasion de montrer qu'il n'était pas qu'une

[40] Entretien avec la chef du service de méthodologie de l'exécution des dépenses budgétaires (ministère des Finances), 10 juillet 2011.
[41] Quatre mois seulement se sont écoulés entre la première lecture à la Duma (30 décembre 2009) et la promulgation par le Président (8 mai 2010). À titre de comparaison, le projet de loi sur les établissements autonomes a été adopté au bout de sept mois.

opposition loyale au Kremlin[42] en organisant des piquets pour informer la population et en annonçant sur son site internet les diverses manifestations qui avaient lieu à travers le pays. Dans le milieu syndical « alternatif », *i.e.* regroupant les organisations non membres de la Fédération indépendante des syndicats de Russie (FNPR, héritière de la centrale syndicale soviétique), ce sont les enseignants du primaire et du secondaire qui ont été les plus actifs, soutenus par des associations de parents d'élèves constituées ou renforcées à l'occasion de la lutte contre la loi[43]. Dans les organisations de gauche non parlementaires, enfin, un certain nombre de groupes liés au Front de gauche[44] ont essayé de mobiliser aussi bien les salariés que les usagers des établissements publics. Que les députés communistes, les groupes de gauche non parlementaire et les syndicats alternatifs se soient mobilisés n'a rien d'étonnant ; en revanche, des éditorialistes réputés proches du Kremlin se sont eux aussi permis de critiquer publiquement la loi[45], ce qui vient confirmer l'existence de tensions internes à l'Administration fédérale.

Pour couper court à la mobilisation naissante et à certaines critiques qui pourraient être mobilisées par des adversaires politiques, des rétropédalages ont été décidés sur plusieurs points, qui risquent de créer des situations inextricables. Trois critiques majeures sont en effet adressées à la loi.

Premièrement, s'il devient possible de liquider un établissement insolvable et de vendre le parc immobilier mis à sa disposition, certains soupçonnent la loi de 2010 de permettre, de manière subreptice, une nouvelle vague de privatisation des biens publics. Or, l'un des fondements de la légitimité de Poutine repose sur sa critique des privatisations des années 1990, dont il avait dénoncé l'iniquité. Pour éviter une telle accusation, il a été décidé de ne pas faire entrer les établissements publics dans le champ d'application de la loi sur les faillites : ils ne peuvent donc pas être liquidés sur décision judiciaire, mais seulement administrative. Reste que tous les fondateurs ne voudront ou ne pourront peut-être pas endosser une telle responsabilité politique. L'incertitude nouvelle qui pèse sur la viabilité des établissements insolvables – et par extension de tous les établissements – posera un problème de taille à leurs usagers (par exemple aux étudiants, qui ne sauront pas s'ils peuvent poursuivre tout leur cursus dans la même université) et à leurs cocontractants.

La deuxième critique attendue et entendue est que la loi risque d'entraîner une expansion des services payants et une hausse de leurs prix dans les établissements publics, ces derniers étant toujours incités à attirer des ressources extrabudgétaires[46]. Les défenseurs de la loi jugent donc indispensable de tracer une distinction nette entre le gratuit (payé par l'État) et le payant (réglé par les usagers), notamment en dressant une liste exhaustive des services gratuits par type d'établissement, et pensent ainsi assurer une meilleure protection des usagers car les établissements ne pourront plus indûment leur facturer des services. Tout ceci part d'une bonne intention : le public n'a pas à payer pour le privé. Dans l'enseignement supérieur, le ministère de l'Éducation a même imposé que les droits d'inscription (pour les places « payantes ») ne puissent en aucun cas être inférieurs au prix payé par l'État pour une place « gratuite » dans la même filière. Tout serait parfait si l'État couvrait le montant réel des dépenses. Or, nous le verrons, ce ne sera pas nécessairement le cas. Ce serait donc plutôt au

[42] Le parti a été créé en 2006 par le Kremlin pour constituer une opposition de gauche susceptible de contenir l'influence du KPRF. Sur ce parti, *cf.* notamment Brenez (2011).

[43] Parents de Moscou, par exemple. On n'observe pas de mouvements similaires parmi les usagers des autres services publics (médecine, enseignement supérieur, où les étudiants sont jusqu'à présent peu réactifs dans l'ensemble).

[44] Sur ce mouvement, voir par exemple Duquenne (2010) ; Clément (2006).

[45] *Cf.* par exemple Privalov (2010).

[46] En témoigne, par exemple, la baisse de leurs ressources récurrentes au profit d'un financement sur projets où les bénéficiaires doivent en règle générale apporter au moins 20 % du financement total.

payant de financer le gratuit. La situation dans le supérieur pourrait devenir très critique car les coûts liés à la compétition entre établissements pour obtenir des fonds publics et privés (coûts de marketing, ranking, consulting, accréditation, attraction d'enseignants les mieux « cotés » sur le marché…) risquent d'augmenter sensiblement, tandis que les admissions en première année ne font que diminuer depuis 2006 et ce jusqu'en 2016 en raison d'un creux démographique important, ce qui va entraîner une baisse du financement privé[47]. Le problème est encore plus insoluble dans les universités techniques qui ont déjà du mal à remplir leurs places budgétaires (le peu d'attractivité de ces études s'explique par la faiblesse des salaires des ingénieurs) et où le prix payé par l'État pour les places gratuites sera, dans de nombreux cas, supérieur aux droits d'inscription pratiqués jusqu'à présent. La nouvelle règle du ministère de l'Éducation y constitue donc un obstacle supplémentaire au recrutement d'étudiants payants et entravera leurs chances de combler le sous-financement public par les droits d'inscription. Quant aux établissements pouvant compter sur un volume important de services payants, se posera, selon I. Abankina[48], un problème d'une autre nature : ces services relevant de la législation sur le droit de la consommation, il est peu probable qu'un établissement supérieur puisse facturer aux étudiants des droits d'inscription bien supérieurs à leur coût réel de formation[49]. Il y a donc contradiction entre la logique d'un État économe qui entend faire financer ses services en partie par les ressources extrabudgétaires et la logique commerciale des places payantes qui obéit aux règles de protection du consommateur.
La troisième critique provient de certains segments de l'Administration fédérale et concerne la liberté de dépenses octroyée aux établissements. La loi leur accorde en effet une autonomie de gestion accrue en les laissant utiliser les fonds publics comme ils l'entendent ; dans la logique du NMP, le fondateur devrait donc se contenter de vérifier qu'ils ont bien rempli leurs objectifs contractuels. Mais, les décrets d'application renforcent des dispositifs de contrôle bureaucratique *a priori,* qui se surajoutent au contrôle *a posteriori* des résultats[50] : au début et en cours d'exercice, les EB doivent en effet faire valider par leur fondateur un « plan d'activité économique et financière » où ils doivent présenter leurs dépenses futures poste par poste. Il n'est pas exclu que cette demande émane du Trésor public.

En modifiant en cours de route des règles du jeu pour adoucir les effets de la loi et désamorcer certaines oppositions, les auteurs de la réforme cherchent à neutraliser certains acteurs qu'ils considèrent potentiellement hostiles.
Des acteurs sectoriels de poids, comme l'Union des recteurs de Russie et le Syndicat de l'éducation, n'ont appris l'existence du projet de loi de 2010 qu'au moment de son examen à la Duma. S'il ne les a pas informés au préalable, l'exécutif fédéral les cajole depuis lors : ils sont conviés à des débats avec les ministères des Finances et du Développement économique, sans pour autant pouvoir exercer d'influence déterminante sur le processus de décision[51]. Alors que ces deux acteurs sectoriels s'étaient efficacement mobilisés contre la loi sur les EA,

[47] À moins de réduire le nombre de places gratuites tout en augmentant le prix payé par l'État pour chaque place. Le nouveau ministre de l'Éducation, Dmitri Livanov, envisage cette solution depuis l'hiver 2011 et semble vouloir en tester la faisabilité par des déclarations répétées à la presse.
[48] Entretien du 7 juin 2011, Moscou.
[49] D'autant que ces étudiants ne sont pas parmi les plus aisés, c'est même souvent tout l'inverse puisque les places gratuites sont attribuées sur critères académiques à des élèves ayant souvent eu les moyens de faire appel à des répétiteurs lors de leurs études secondaires.
[50] C. Musselin (2009) fait le même constat d'addition des règles de contrôle traditionnelles et nouvelles dans l'enseignement supérieur britannique lors de la mise en place de réformes sous l'influence du NMP.
[51] Cette entreprise de « cooptation » d'opposants potentiels peut rappeler la notion de « consensus imposé des élites » développée par Gel'man (2004) pour expliquer comment les différents groupes d'opposition au pouvoir exécutif (partis, pouvoirs régionaux, acteurs économiques) ont été neutralisés par Poutine à son arrivée à la Présidence en 2000 en étant soit « incorporés au groupe dirigeant, perdant ainsi leur statut d'opposition, soit marginalisés du processus politique, perdant ainsi leur statut d'acteurs ».

ils ont eu des réactions pour le moins modérées face au nouveau texte (Smolin, 2010). L'une des raisons qui pourrait expliquer le silence de l'Union des recteurs est que les établissements d'élite sur lesquels se concentrent les moyens financiers de l'État fédéral depuis cinq ou six ans (soit 5-6 % du total des EES publics)[52] en sont presque tous membres. Les modes de financement discrétionnaire qui se développent depuis les années 2000 et que renforce la loi de 2010 tendent en effet à rendre les établissements, y compris et peut-être surtout les plus importants, encore plus dépendants à l'égard du pouvoir exécutif.
L'Union des recteurs s'est toutefois mobilisée contre une disposition de la nouvelle loi en proposant d'adopter un amendement permettant aux établissements de ne pas honorer entièrement la commande de l'État si son financement est insuffisant, amendement rejeté par la Duma. En effet, la loi, loin d'éliminer le problème de sous-financement qui mine les services publics depuis la chute de l'URSS, l'aggrave, car le fondateur se réserve la possibilité de sous-financer ses commandes, qui sont obligatoires et dont il fixe lui-même le prix. Non seulement ce prix peut fort bien être inférieur au coût de production, mais en nommant « subsides » les fonds qu'il verse désormais aux EB et EA, l'État s'octroie la possibilité légale de ne pas couvrir la totalité des dépenses liées à sa propre commande puisque, d'après le Code budgétaire, un subside n'est qu'une « compensation ». L'État est en réalité un client bien singulier et l'on peut se demander si ses relations avec ses établissements sont bien contractuelles et non administratives. Car de deux choses l'une : soit les établissements sont conçus comme de véritables entreprises et l'État comme un client ordinaire qui doit payer sa commande au prix du marché, soit l'État reste garant des établissements et en contrôle les engagements financiers. Or ici, les deux logiques se télescopent.

L'exécutif fédéral agit avec encore moins de ménagement envers deux autres types d'acteurs, pourtant centraux dans la « réussite » de la mise en œuvre de la loi. Là, les rapports de force sont visiblement perçus en faveur des autorités fédérales. Il s'agit d'une part des responsables régionaux (administrations financières et sectorielles), qui sont « formés » lors de séminaires sur le terrain organisés par le ministère des Finances, avec l'appui du ministère du Développement économique, du Trésor public (relevant des Finances) et de ministères sectoriels. Il n'y est nullement question d'analyser et d'anticiper les effets possibles de la loi sur les configurations locales, mais de porter la bonne parole et d'expliquer comment appliquer la loi.
Il s'agit, d'autre part, des établissements publics eux-mêmes, étonnamment absents du processus de consultation, sauf par l'intermédiaire de représentants tels que l'Union des recteurs de Russie. Reste à savoir si ces représentants, devenus très conciliants avec le pouvoir exécutif, seront toujours des porte-parole reconnus au moment de la mise en œuvre de la loi, et si les établissements qui verront leur budget fortement diminuer ou seront contraints de fusionner avec d'autres sur ordre de leur tutelle sous prétexte d'« inefficacité » n'entreront pas en dissidence (Callon, 1986).

Conclusion

Les réformes inspirées par le NMP, qui reposent partout sur les mêmes principes de gestion et présupposés sur le système bureaucratique traditionnel (réputé moins performant que le marché) répandus sur le mode de l'évidence, montrent une convergence transnationale bien réelle de certains instruments et discours. Mais la façon dont elles sont mises en œuvre, *i.e.* les

[52] Il s'agit d'une part des « Universités fédérales » (au nombre de 9), qui sont en fait régionales et doivent fournir de la main- d'œuvre aux bassins d'emploi régionaux, et d'autre part des « Universités nationales de recherche » (29), de l'Université d'État de Moscou et de celle de Saint-Pétersbourg, censées concurrencer les universités étrangères.

« décisions », les pratiques et *a fortiori* les « résultats »[53], dépendent des jeux d'acteurs locaux qui, en fonction du moment de leur entrée dans le processus, peuvent transformer la trajectoire des réformes et les rapports de force qui les façonnent. Il est donc essentiel de comprendre comment, dans cette dynamique, chacun s'empare des principes et outils importés pour essayer de maintenir ou de renforcer sa position de pouvoir dans l'espace politico-administratif ou de se faire une place dans l'opposition en construction en Russie (cas du parti Russie juste).

On a vu quels rapports de force la fabrication de la loi et la transposition de principes venus d'ailleurs révélaient au sein de l'Administration fédérale, mais la loi est elle-même un instrument pour transformer les relations entre secteurs sociaux et à l'intérieur des secteurs. En faisant disparaître certains repères (financement public suffisant, responsabilité subsidiaire de l'État) – qui, même s'ils étaient largement fictifs en situation de sous-financement public chronique, étaient cependant présents sur le plan symbolique –, elle rend les établissements encore plus dépendants de leur tutelle, qui a désormais les mains libres pour faire des tests de position et évaluer le degré de résistance des uns et autres ; mais en plaçant les tutelles sous une dépendance encore plus prégnante du ministère des Finances, elle réduit d'autant l'autonomie sectorielle. C'est une leçon instructive sur la façon dont les techniques de mise en œuvre de l'action publique sont utilisées pour restructurer des rapports de pouvoir globaux.

Carole Sigman
Centre d'études franco-russe de Moscou
CNRS/MAEE, USR 3060

Bibliographie

BENNETT, C. (1991), « What is Policy Convergence and What Causes it? », *British Journal of Political Science*, 21 (2), April, p. 215-233.

BERGER, P., LUCKMANN, T. (1994), *La Construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Klincksieck.

BEZÈS, P. (2005), « Le modèle de "l'État-stratège" : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, 47, p. 431-450.

BRENEZ, L. (2011), « 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), p. 65-89.

CALLON, M. (1986), « Éléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles St-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année Sociologique*, 36, p. 169-208.

CHRISTENSEN, T., LÆGREID, P. (Eds) (2001), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate.

CLÉMENT, K. (2006), « La contestation de gauche et les mouvements sociaux émergents », dans FAVAREL-GARRIGUES, G. (dir.), *La Déroute des partis de l'opposition en Russie*, Paris, CERI, Sciences Po, mai-juin [http://www.ceri-sciences-po.org/archive/mai06/artkc.pdf].

DAUCÉ, F., WALTER, G. (2006), « Russie 2005. Reprise en main », *Le courrier des pays de l'Est*, janvier-février, 1053, p. 6-32.

[53] Sur les différents degrés de convergence, *cf*. Bennett (1991) ; Pollitt (2001).

DOBRY, M. (1986), *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de Sciences Po.

DUMOULIN, L., SAURUGGER, S. (2010), « Les *policy transfer studies* : analyse critique et perspectives », *Critique internationale*, 48 (3), p. 9-24.

DUQUENNE, H. (2010), « Russie : l'émergence de mouvements alternatifs », *Grande Europe*, 16, janvier, p. 53-61.

FAVAREL-GARRIGUES, G., STARTSEV, I. (2007), « La combinaison des héritages et des emprunts dans la transformation de l'administration russe », *Critique internationale*, 35, avril-juin, p. 69-84.

GAZIER, A. (2005), « La réforme de l'administration fédérale en Russie. Simple réaménagement ou transformation en profondeur ? », *Revue française d'administration publique*, 111, p. 421-435.

GEL'MAN, V. (2004), « Političeskaâ oppoziciâ v Rossii : vymiraûŝij vid ? » [L'opposition politique en Russie : une espèce en voie de disparition ?], *Polis*, 4, p. 52-69.

GOUVERNEMENT DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE (2005), « Koncepciâ administrativnoj reformy v Rossijskoj Federacii v 2006-2008 godah », Rasporâženie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 25 oktâbrâ 2005, N° 1789-r [Conception de la réforme administrative dans la Fédération de Russie en 2006-2008, Arrêté du Gouvernement de la Fédération de Russie, N° 1789-r, 25/10/2005].

HOOD, C. (1995), « The "New Public Management" in the 1980s: Variation on a Theme », *Accounting, Organization and Society*, 20 (2-3), p. 93-109.

KAMYŠEV, D., AL'BAC, E., BARABANOV, I. (2010), « Novyj mer Moskvy: who is Mr. Sobânin? », *The New Times*, 18/10, 34.

KLIMENKO, A. (2005), « Mehanizmy novogo gosudarstvennogo upravleniâ i modernizirovannoj bûrokratii v koncepcii administrativnoj reformy » [Mécanismes du nouveau management public et d'une bureaucratie modernisée dans la conception de la réforme administrative], *Činovnik*, 505 (39).

LARIONOVA, M., MEŠKOVA, T. (2007), *Analitičeskij doklad po vyššemu obrazovaniû v Rossijskoj Federacii* [Rapport d'analyse sur l'enseignement supérieur dans la Fédération de Russie], Moscou, Haut collège d'économie [http://www.hse.ru/data/2010/12/10/1233465449/tertiary%20education%20review%20in%20the%20rf.pdf].

LASCOUMES, P. (1996), « Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », dans CHEVALLIER, J. *et al*., CURAPP (dir.), *La gouvernabilité*, Paris, PUF, p. 325-338

MÉDARD J.-F. (1976), « Le rapport de clientèle : du phénomène social à l'analyse politique », *Revue française de science politique*, 26 (1), p. 103-131.

MINISTÈRE DES FINANCES (2003), *Principy restrukturizacii bûdžetnogo sektora v Rossijskoj Federacii v 2003-2004 gg. i na period do 2006 g.* [Principes de restructuration du secteur budgétaire dans la Fédération de Russie en 2003-2004 et jusqu'en 2006], Moscou [http://www.cpolicy.ru/analytics/65.html].

MUSSELIN, C. (2009), « Les réformes des universités en Europe : des orientations comparables, mais des déclinaisons nationales », *Revue du MAUSS*, 33 (1), p. 69-91.

NARYŠKIN, S., HABRIEVA, T. (dir.) (2006), *Administrativnaâ reforma v Rossii. Naučno-praktičeskoe posobie* [La réforme administrative en Russie. Manuel scientifique et pratique], Moscou, Institut de la législation et du droit comparé [http://5ka.su/download/referat/law/161052569ref.zip].

POLLITT, C., BOUCKAERT, G. (Eds) (2000), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.

POLLITT, C. (2001), « Convergence: The Useful Myth? », *Public Administration*, 70 (4), p. 933-947.

PRIVALOV, A. (2010), « O gotovâšejsâ bombe » [Une bombe à retardement], *Ekspert*, 10 (696), 15/3 [http://expert.ru/expert/2010/10/raznoe/].

ROBERTSON, G. (2011), *The Politics of Protest in Hybrid Regimes. Managing Dissent in Post-Communist Russia*, Cambridge, New York (N. Y.), Cambridge University Press.

SIGMAN, C. (2010), « La montée de l'"État-entrepreneur de l'enseignement supérieur" et l'hybridation public-privé. L'exemple de la Russie », *Économies et Sociétés*, Cahiers de l'ISMEA, Tome XLIV, 4, avril, Hors Série 43, p. 581-602.

SIGMAN, C. (2013), « Le Haut collège d'économie : école de commerce, université et *think tank* », dans KASTOUÉVA-JEAN, T. (dir.), *Les Universités russes sont-elles compétitives ?*, Paris, CNRS Éditions/Ifri (Alpha), p. 97-137..

SMOLIN, O. (2010), « Budet li Rossiâ modernizirovat'sâ ? », *Russkij žurnal*, 16/7 [http://www.russ.ru/Mirovaya-povestka/Budet-li-Rossiya-modernizirovat-sya].

TIHONOV, A. (1997), *Koncepciâ očerednogo etapa reformirovaniâ sistemy obrazovaniâ* [Conception de la nouvelle étape de la réforme du système d'enseignement], Moscou.

TRETIAKOVA, R. (2001), « L'environnement économique et le financement de l'éducation », dans VINOKUR, A. (dir.), *Les Transformations du système éducatif en Russie*, Paris, UNESCO-IIEP, p. 57-91 [http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001248/124842f.pdf].

VINOKUR, A. (2007), « Avant-propos », dans VINOKUR, A. (dir.), *Pouvoirs et financement en éducation. Qui paye décide ?*, Paris, L'Harmattan (Éducations et sociétés), p. 7-13.