

Tatarstan, une république test du nouveau fédéralisme russe

Par Jean Radvanyi, professeur à l'INALCO, membre du Conseil scientifique de l'Observatoire

Le Tatarstan, république de la Volga avec pour capitale Kazan, est à tous égards une des régions (« sujets » en russe) clefs du système fédéral russe. Les Tatares sont la première minorité ethnique du pays et, au début des années 1990, alors que se mettent douloureusement en place les nouvelles institutions russes, ils jouent un rôle déterminant dans la définition des équilibres entre centre et périphéries, ce qu'on dénomme alors le fédéralisme « à la carte ». Cet équilibre précaire est remis en cause dès l'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine, en 2000, quand celui-ci redéfinit le champ institutionnel de l'ensemble fédéral en réduisant les inégalités consenties par son prédécesseur. Ce processus est arrivé à son terme en 2017 avec le refus de renouveler une seconde fois le « traité de partage des compétences » accordé initialement par Boris Eltsine en 1994. Alors que se jouent les dernières batailles sur la définition des compétences républicaines (à propos de la politique scolaire ou la dénomination du président), les dirigeants de Kazan s'orientent vers d'autres enjeux peut-être plus décisifs pour l'avenir, ceux de la modernisation de l'économie et du partage de ses bénéfices.

Boris Eltsine et la naissance du fédéralisme « à la carte »

Héritage sur ce plan de la poupée gigogne soviétique, les rapports entre le centre et les différents sujets¹ de la nouvelle fédération de Russie constituent très tôt un enjeu décisif. C'est à Kazan, en août 1990, que Boris Eltsine, à peine élu président du Soviet suprême de la RSFSR (République soviétique fédérative socialiste de Russie), prononce une phrase qui fera date. S'adressant aux dirigeants de ce qui étaient encore des « républiques autonomes », il lance : « prenez autant de souveraineté que vous pouvez en avaler ». Il était alors en concurrence avec le Président de l'URSS Mikhail Gorbatchev et comptait sur le soutien des républiques de la fédération de Russie pour conforter son pouvoir.

Les dirigeants tatars ne se le font pas dire deux fois. Ils déclarent la souveraineté de leur république dès le mois d'août 1990 et, après l'éclatement de l'URSS en décembre 1991, votent leur nouvelle Constitution en novembre 1992, précédant ainsi l'adoption de la Constitution fédérale, en octobre 1993. Ce calendrier a l'avantage de leur permettre de définir leur propre cadre sur ce que doit être, selon eux, le nouveau fédéralisme russe. Pour eux, ce sont les « sujets » de la fédération qui doivent être les éléments clefs d'un système conçu de bas en haut. Le Tatarstan est défini comme un Etat démocratique souverain « associé à la Russie » qui dispose de toute la souveraineté sur sa politique intérieure et délègue certaines fonctions (la défense et la sécurité, la politique monétaire et douanière, la politique étrangère)

¹ La Fédération de Russie comporte 85 « sujets » en intégrant la Crimée dont l'annexion en mars 2014 n'est pas reconnue par les États occidentaux : 49 *oblast* (régions), 6 *krai* (territoires), 22 républiques, 4 *okrougs* (districts) nationaux, une région autonome et trois villes fédérales (Moscou, St Pétersbourg et Sébastopol).

au centre fédéral. Notons que ce n'est pas la première fois que Kazan joue un rôle spécifique dans la tentative de réformer le système politique russe. Forts de leur vieille université (elle fut créée en 1804), les intellectuels musulmans tatars du mouvement jadidiste (ou « nouvelle méthode ») jouèrent un rôle moteur fin XIX-début XX^e siècle en proposant un renouveau de l'islam puis dans les débats sur la réforme du système impérial qui conduisirent aux révolutions de 1917.

Le 31 mars 1992, le Tatarstan est la seule république, avec la Tchétchénie, à refuser de signer le nouveau « Traité fédéral » proposé par Eltsine qui tente ainsi de restaurer par le haut la verticale du pouvoir. Mais contrairement aux Tchétchènes qui s'engagent dans leur lutte pour l'indépendance, les Tatares entrent en négociation avec le centre fédéral. Leur président Mintimer Chaïmiev et la majorité des élites sont bien conscients de l'impossibilité de l'indépendance pour un sujet situé en plein centre de la Russie européenne alors que la moitié des Tatares vivent hors de leur république, dispersés et très bien intégrés sur tout le territoire russe. Ces négociations aboutissent, le 15 février 1994, à la signature d'un « Traité sur la délimitation des domaines de compétence et la délégation mutuelle de pouvoirs entre les pouvoirs d'Etat de la Fédération de Russie et les pouvoirs d'Etat de la république du Tatarstan ».

Introduisant toute une série de dérogations tant avec le Traité fédéral de mars 1992 qu'avec la nouvelle Constitution de la Russie adoptée en octobre 1993, ce traité bilatéral est un compromis qui confère au Tatarstan une série de privilèges. Les Tatares renoncent à la formule adoptée dans leur Constitution « d'Etat souverain associé à la Fédération de Russie » pour une définition plus neutre « d'Etat de droit démocratique uni à la Fédération de Russie ». En échange, ils obtiennent l'élargissement de leurs compétences dans plusieurs domaines clefs. Outre la définition de leur politique intérieure (gestion du territoire, politique scolaire et culturelle), ils obtiennent un large contrôle sur toutes leurs ressources naturelles (et en particulier le secteur des hydrocarbures qui fournit alors à lui seul près de 40 % de l'ensemble des recettes budgétaires de la république), sur la privatisation des grandes entreprises (l'Etat tatar obtient ainsi des minorités de blocage et des parts de bénéfices dans plusieurs secteurs comme l'usine de camions KAMAZ ou les usines d'avions et hélicoptères de Kazan). Ils obtiennent même des droits en matière de politique étrangère avec la possibilité de créer des représentations diplomatiques à l'étranger (des bureaux seront ouverts dans une quinzaine de pays dont la France, l'Italie, les USA, la Turquie et plusieurs Etats postsoviétiques).

Ce texte est le premier d'une longue série de traités, tous plus ou moins différents, signés entre 1994 et 1998 avec 46 sujets de la fédération ce qui vaut à ce processus la dénomination de « fédéralisme à la carte ». Si c'est bien le Tatarstan qui obtient le plus de privilèges dans le traité initial, chaque région concernée tente d'obtenir quelques dérogations, en fonction de ses ressources, de sa situation particulière, de ses rapports personnels avec le Président et son administration.

Vladimir Poutine et la reprise en main centralisée

L'arrivée au pouvoir de V. Poutine introduit une rupture brutale dans ce processus. Dès juin 1998, il devient, en tant que chef-adjoint de l'administration présidentielle, responsable de la politique régionale et remplace Sergueï Chakraï à la tête de la commission qui préparait justement ces traités. Fait notable, aucun nouveau traité ne sera plus signé après cette date. Elu président en mars 2000, une de ses premières décisions, dès mai 2000, est la création, au sein de l'administration présidentielle, d'une nouvelle structure : les districts fédéraux avec à

leur tête un « représentant plénipotentiaire » du Président. Ces sortes de super préfets ont une tâche prioritaire, celle de restaurer l'intégrité du champ institutionnel de l'ensemble fédéral en reprenant en particulier le contrôle sur les institutions et les nominations au sein de chacun des sujets. Concrètement, cela signifie la nécessité pour chaque région ou république de mettre l'ensemble de leurs textes de loi régionaux en conformité avec la Constitution et les lois fédérales. Par ailleurs, V. Poutine critique ouvertement le « fédéralisme à la carte » qui introduit selon lui des inégalités inacceptables entre les différents sujets. Pour lui, tous les sujets doivent être réellement égaux ce qui sous-entend que les républiques ne doivent plus être traitées différemment. Une longue bataille politique et judiciaire s'engage pour forcer tous les sujets, dont le Tatarstan, à réécrire les divers textes qui s'écartent de ces principes. Très logiquement, l'administration présidentielle entame une campagne pour annuler l'ensemble des traités bilatéraux qui étaient justement un des principaux vecteurs de ce traitement différencié.

Les autorités du Tatarstan font partie des quelques foyers de résistance ouverte à cette recentralisation. Reprenant un avis attribué au premier ministre Victor Tchernomyrdine, M. Chaïmiev, affirme publiquement que c'est bien cette politique souple et différenciée, en particulier les traités bilatéraux, qui avaient permis de « préserver la Russie de la désintégration » dans cette période de grande tension entre le centre et les périphéries. Notons cependant que, suivant sa tactique de recherche du compromis suivie sous la présidence Eltsine, le président tatar entame des négociations avec V. Poutine. Lors d'une visite de celui-ci à Kazan en mars 2000, juste avant les élections présidentielles, M. Chaïmiev admet que le Tatarstan doit abandonner le principe de souveraineté et entrer définitivement dans le champ institutionnel russe et V. Poutine qualifie le président tatar comme étant « un des fondateurs de l'Etat russe contemporain ». Aux élections présidentielles de mars 2000, le Tatarstan vote à 68,89 % pour Poutine, soit le 4^e score le plus élevé de tout le pays. Mais dès 2001, le président tatar insiste sur la nécessité de garantir une large autonomie aux régions : « Il est vain de faire peur en disant que si on donne de l'autonomie aux régions, la Russie va s'effondrer. Si nous avons réussi à préserver l'intégrité du pays au moment le plus difficile des réformes politiques, il n'y a plus place pour de telles craintes aujourd'hui. La Russie ne peut être forte qu'avec des régions fortes. Un pays aussi vaste ne peut pas être gouverné dans tous ses aspects depuis un centre unique ».

Au terme de longues négociations, les autorités de Kazan vont réussir à « sauver » leur traité qui, en 2007, sera le seul à être renouvelé pour une période de dix années. Mais cet apparent succès n'est qu'une victoire en trompe l'œil. La plupart des articles du traité et ses annexes sont peu à peu vidés de leur contenu initial, les Tatars devant se résoudre à mettre en conformité leur législation républicaine et leurs pratiques réelles avec les lois fédérales qui suppriment la plupart des concessions faites en 1994. Ainsi, la loi fédérale n° 95 de juillet 2003 redéfinit les « compétences partagées » entre le centre fédéral et les régions. Les domaines où les régions bénéficiaient d'un droit de regard sur les décisions à prendre sont réduits et la prééminence du centre dans de nombreux champs renforcée. Pour le Tatarstan, c'est la perte des privilèges concernant la jouissance et l'utilisation des terres, des ressources hydrauliques et autres ressources naturelles de son territoire. C'est aussi la redéfinition des équilibres budgétaires qui va voir peu à peu rogner la part des taxes et impôts sur les hydrocarbures et autres productions stratégiques que recevait Kazan, au profit du budget fédéral. Certes M. Chaïmiev obtient en échange la promesse du financement par le centre de plusieurs grands projets mais au total, c'est bien l'administration et le gouvernement fédéral qui reprennent en main tous les grands équilibres. La réforme du Conseil de la fédération

(chambre haute) en 2000, qui voit les présidents et gouverneurs perdre leur fonction de « sénateur » et en même temps leur immunité parlementaire fait partie de ce rééquilibrage.

Nouveaux enjeux, nouveaux équilibres ?

Alors que s'approche la date fatidique de 2017, année de fin de validité du traité de 1994 renouvelé en 2007, les dirigeants tatars comprennent qu'il sera impossible d'en obtenir un second renouvellement. Mintimer Chaïmiev n'est plus aux commandes depuis 200* quand il est devenu président d'honneur et a été remplacé par Roustam Minnikhanov son ancien premier ministre. Ce dernier multiplie certes les déclarations réaffirmant l'intérêt de ce traité. Pour les dirigeants tatars, le traité a été un facteur fondamental du « maintien de la stabilité interconfessionnelle, interethnique et politique ». La pratique décentralisée, l'autonomie de gestion accordée à la république ont été des moteurs décisifs de son dynamisme économique qui a, de fait, placé constamment le Tatarstan parmi les sujets « donneurs » de la fédération, c'est-à-dire les quelques régions et républiques qui contribuaient plus au budget fédéral (par les impôts et taxes qu'elles généraient) qu'elles n'en recevaient au titre des subventions centralisées. Mais ces déclarations sont plutôt un baroud d'honneur car on a compris à Kazan que le Kremlin serait inflexible sur le non renouvellement du traité et le débat se déplace sur quelques questions sensibles qui ont défrayé la chronique depuis le début des années 2000.

La première pourrait paraître anecdotique s'il ne s'agissait d'un enjeu hautement symbolique : comment dénommer le responsable de la république. La Constitution tatar insiste sur la dénomination de « président », perçue en 1992 comme le symbole de l'existence étatique et de la souveraineté fraîchement déclarée. Or en 2010 s'est développée une campagne pour supprimer ce titre dans toutes les républiques au motif exprimé ainsi par le président tchétchène Ramzan Kadyrov : « Dans un Etat uni, il ne peut y avoir qu'un seul président, celui de la fédération », c'est-à-dire Vladimir Poutine. Toutes les républiques ont obtempéré, troquant l'ancienne dénomination pour celle de « Chef » (*Glava*). Seul Kazan résiste et comme souvent dans ce type de dispute, les autorités républicaines s'appuient à la fois sur des motifs juridiques (leur propre constitution) et sur l'existence d'une mobilisation populaire, animée par un mouvement nationaliste tatar effectivement toujours actif, qui soutient le maintien du titre originel. Ce mouvement peut d'ailleurs s'appuyer sur une réponse de V. Poutine lui-même qui, lors d'une conférence de presse en 2015 déclara : « nous respecterons le choix du peuple tatar quel qu'il soit... alors décidez vous-même ».

L'autre question en débat est encore plus névralgique car elle concerne la politique linguistique. Au terme du traité de 1994, la politique éducative et la définition des programmes scolaires entraient pleinement dans les compétences républicaines mais les nouvelles lois fédérales en ont décidé autrement et ceci touche y compris l'apprentissage des langues. Or, depuis les années 1990, de vives polémiques opposent à ce sujet deux camps déterminés, en tenant compte de l'équilibre ethno-démographique bien particulier dans la république. Au recensement de 2010, sur près de quatre millions d'habitants, on compte 53,2 % de Tatars, à majorité musulmans, et 39,7 % de Russes qui sont pour la plupart de tradition orthodoxe. Suivant la lettre de la Constitution fédérale de 1993, il y a au Tatarstan deux langues d'Etat : le russe, langue d'Etat de la fédération et le tatar (une langue de la famille turco-altaïque) langue d'Etat de la république. Suivant en cela une revendication très forte du mouvement nationaliste tatar, les dirigeants républicains ont introduit l'apprentissage obligatoire du tatar dans toutes les écoles de la république, soulevant très tôt une vive opposition chez une partie des parents d'enfants russes. Ceux-ci se plaignaient à la fois qu'on oblige leurs enfants à apprendre une langue qu'ils ne jugent pas indispensable (de fait

pratiquement tous les Tatars parlent russe, en particulier dans les villes où résident les familles russes et où il n'y a jamais eu de problème de relation lié à la langue) et, d'autre part, que cet enseignement de tatar se faisait au détriment des heures de russe si bien que ces enfants se trouvaient pénalisés par rapport aux enfants d'autres régions russes. Là encore, la nouvelle loi fédérale sur le système scolaire vient bousculer un équilibre fragile, en contraignant les responsables républicains de l'éducation à rendre facultatif l'apprentissage du tatar. Cette décision a relancé une forte mobilisation des mouvements tatars qui craignent qu'elle n'entraîne de façon inéluctable l'affaiblissement de l'usage de leur langue dans leur propre république. Toutefois, alors que certains dirigeants ont durant toute l'année 2017 tenté d'obtenir une dérogation à la loi fédérale menaçant y compris d'organiser un référendum sur ce sujet, le président Minnikhanov déclarait que c'était aux Tatars de faire en sorte qu'ils possèdent correctement leur langue maternelle et appelait les habitants de la république à « oublier toutes les offenses » et à voter pour V. Poutine aux élections présidentielles (ce dernier obtient 82,1 % en mars 2018).

Dans le même temps, le président tatar ouvre un nouveau front de contestation à propos de la gestion fédérale. En décembre 2016, il remet en cause dans des termes crus la décision du gouvernement fédéral d'augmenter de 1% la part que le ministère des finances fédéral prélève sur les impôts sur les bénéfices des entreprises au détriment du budget républicain. R. Minnikhanov s'insurge sur cette ponction sur les bénéfices des régions « donneurs ». « Ceux qui travaillent bien ne doivent plus recevoir de subside de la fédération – déclare-t-il au Conseil d'Etat de la république- c'est absurde. Où va le pays ? Nous comprenons bien qu'il faut soutenir les régions faibles. Mais pas au détriment de celles qui fonctionnent. Certains suggèrent au Président de Russie que ce serait sans importance. Mais ce n'est pas vrai. Nous avons connu la dékoulakisation. Une fois déjà on a tout égalisé et nous en avons vu les conséquences. Or ceci y ressemble ». Le sujet est sensible et le président tatar sait pouvoir recueillir l'écho au moins tacite de nombreux dirigeants régionaux qui estiment que la centralisation budgétaire est allée trop loin, en dépit des tentatives de justification du chef du gouvernement Dimitri Medvedev et de ses ministres.

Sans doute est-ce là un terrain potentiellement plus ouvert pour les évolutions en cours. Toutes ces dernières années, le Tatarstan s'est montré très actif dans le domaine de la diversification et de la modernisation de son économie, utilisant toutes les ressources disponibles. Ses dirigeants ont créé plusieurs grands « techno-parcs » et autres pépinières de nouvelles technologies en s'appuyant sur les laboratoires de pointe de l'université de Kazan et les autres grands établissements de recherches de la république. Ils comptent aussi sur les représentations diplomatiques et les contacts dont ils disposent tant en Occident que dans le monde musulman pour attirer des investissements qui n'ont pas pour seul objectif de restaurer le Kremlin de Kazan et de reconstruire la fameuse mosquée Qol Charif détruite par Ivan le terrible lors de la prise de la ville en 1552. Ces fonds trouvent là un usage autrement plus productif pour le futur. A n'en pas douter, l'issue de cette bataille sur la répartition des budgets entre le centre et les régions sera très significative des équilibres que le président Poutine entend instaurer durant son dernier mandat au pouvoir. Et une fois de plus, le Tatarstan se retrouve aux avant-postes de ce nouveau test du fédéralisme à la russe.

Bibliographie

- DUDOIGNON Stéphane (réd.) *L'Islam de Russie, Conscience communautaire et autonomie politique chez les Tatars de la Volga et de l'Oural depuis le XVIII^e siècle*, Maisonneuve et Larose, 1997.
- КНАКИМОВ Рафаел, *Le fédéralisme russe dans les conditions de la transformation socio-politique. (Российский федерализм в условиях социально-политической трансформации)*. Kazan, Institut d'histoire, 2009

SABITOV Richat, *Le fédéralisme russe contemporain et la République du Tatarstan*, Institut universitaire Varenne, 2013