



IRSEM

INSTITUT DE RECHERCHE STRATÉGIQUE
DE L'ÉCOLE MILITAIRE

Juillet 2023

L'ACADÉMIE RUSSE DE L'ÉCONOMIE NATIONALE ET DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

AU SERVICE DE LA MODERNISATION AUTORITAIRE DU RÉGIME DE VLADIMIR POUTINE

Dr Victor Violier

*Chercheur postdoctoral CNRS (CERI, Sciences Po)
résident à l'IRSEM*

ÉTUDE – n° 108



**MINISTÈRE
DES ARMÉES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



L'ACADÉMIE RUSSE DE L'ÉCONOMIE NATIONALE ET DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

AU SERVICE DE LA MODERNISATION AUTORITAIRE
DU RÉGIME DE VLADIMIR POUTINE

Dr Victor Violier

*Chercheur postdoctoral CNRS (CERI, Sciences Po)
résident à l'IRSEM*

Pour citer cette étude

Victor Violier, L'Académie russe de l'économie nationale et de l'administration publique au service de la modernisation autoritaire du régime de Vladimir Poutine, Étude 108, IRSEM, juillet 2023.

Dépôt légal

ISSN : 2268-3194

ISBN : 978-2-11-167789-0

DERNIÈRES ÉTUDES DE L'IRSEM

107. *Armer l'allié sans prendre le risque d'armer l'adversaire : prévenir le détournement d'armes*
Chiara ROSELLINI
106. *La sécurité des Philippines – Coopérations de défense et alliances*
Marjorie VANBAELINGHEM
105. *Les armes nucléaires tactiques réhabilitées ?*
Tiphaine de CHAMPCHESEL
104. *Lutte contre la piraterie dans le golfe de Guinée – L'architecture de Yaoundé : dix ans après, au milieu du gué*
Antonin TISSERON
103. *Prévention et lutte contre les trafics d'armes classiques – Les enjeux et enseignements de la zone indopacifique*
Édouard JOLLY (dir.)
102. *Prévention et lutte contre les trafics d'armes classiques – Le détournement d'armes : acteurs, contrôle, objets*
Édouard JOLLY (dir.)
101. *Building EU-India Synergy: Allying Sustainable Modernisation and Strategic Autonomy*
Pooja JAIN-GRÉGOIRE, Raphaëlle KHAN,
Arnaud KOEHL, Swati PRABHU, Mihir S. SHARMA
and John-Joseph WILKINS
100. *La stratégie multisectorielle turque en Libye : Porte d'entrée en Méditerranée orientale et en Afrique*
Sümbül KAYA
99. *The Business Model of Content-Sharing Platforms and the Supply of Content Moderation: Implications for Combating Information Manipulations*
Olivier CHATAIN

ÉQUIPE

Directrice

Marjorie VANBAELINGHEM

Directeur adjoint

ICA Benoît RADEMACHER

Directrice scientifique

Julia GRIGNON

Secrétaire générale

Caroline VERSTAPPEN

Éditrice

Chantal DUKERS

Retrouvez l'IRSEM sur les réseaux sociaux :

@ <https://www.irsem.fr>



@IRSEM1



AVERTISSEMENT : l'IRSEM a vocation à contribuer au débat public sur les questions de défense et de sécurité. Ses publications n'engagent que leurs auteurs et ne constituent en aucune manière une position officielle du ministère des Armées.

© 2023 Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM).

PRÉSENTATION DE L'IRSEM

L'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM), créé en 2009, appartient au ministère des Armées. Composé d'une cinquantaine de personnes, civiles et militaires, dont la plupart sont titulaires d'un doctorat, il est le principal centre de recherche en études sur la guerre (*War Studies*) dans le monde francophone. En plus de conduire de la recherche interne (au profit du ministère) et externe (à destination de la communauté scientifique) sur les questions de défense et de sécurité, l'IRSEM apporte un soutien aux jeunes chercheurs (la « relève stratégique ») et contribue à l'enseignement militaire supérieur et au débat public.

L'équipe de recherche est répartie en six domaines :

- Le domaine Europe, relation transatlantique et Russie analyse les évolutions stratégiques et géopolitiques en Amérique du Nord, en Europe, en Russie et dans l'espace eurasiatique qui comprend l'Europe orientale (Moldavie, Ukraine, Biélorussie), le Caucase du Sud (Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan) et les cinq pays d'Asie centrale. Il s'intéresse plus particulièrement à la compétition de puissances dans cette zone, aux évolutions du rôle de l'OTAN, à la sécurité maritime et aux stratégies d'influence.
- Le domaine Afrique - Asie - Moyen-Orient analyse les évolutions stratégiques et géopolitiques en Afrique, Asie et Moyen-Orient, autour des axes transversaux suivants : autoritarisme politique et libéralisation économique dans les pays émergents ; rôle et place des armées et des appareils de sécurité dans le fonctionnement des États et des sociétés ; enjeux stratégiques et de sécurité régionale ; idéologies, nationalismes et recomposition des équilibres interétatiques régionaux.
- Le domaine Armement et économie de défense s'intéresse aux questions économiques liées à la défense et, plus largement, a vocation à traiter des questions stratégiques résultant des développements technologiques, des problématiques d'accès aux ressources naturelles et de celles liées aux enjeux environnementaux. Les travaux de recherche du domaine s'appuient sur une approche pluridisciplinaire, à la fois qualitative et quantitative, qui mobilise des champs scientifiques variés : économie de défense, histoire des technologies, géographie.

- Le domaine Défense et société est à l'interface des problématiques spécifiques au monde militaire et des évolutions sociétales auxquelles celui-ci est confronté. Les dimensions privilégiées sont les suivantes : lien entre la société civile et les armées, sociologie du personnel militaire, intégration des femmes dans les conflits armés, relations entre pouvoir politique et institution militaire, renouvellement des formes d'engagement, socialisation et intégration de la jeunesse, montée des radicalités. Outre ses activités de recherche, le domaine Défense et société entend aussi promouvoir les questions de défense au sein de la société civile, auprès de l'ensemble de ses acteurs, y compris dans le champ académique.

- Le domaine Stratégies, normes et doctrines a pour objet l'étude des conflits armés contemporains, en particulier sous leurs aspects politiques, militaires, juridiques et philosophiques. Les axes de recherche développés dans les productions et événements réalisés portent sur le droit international, en particulier sous l'angle des enjeux technologiques (cyber, intelligence artificielle, robotique), les doctrines de dissuasion, la maîtrise des armements avec la lutte contre la prolifération et le désarmement nucléaires. Les transformations des relations internationales et leurs enjeux de puissance et de sécurité ainsi que la philosophie de la guerre et de la paix font également partie du champ d'étude.

- Le domaine Renseignement, anticipation et stratégies d'influence mène des recherches portant sur la fonction stratégique « connaissance et anticipation » mise en avant par le Livre blanc de la défense depuis 2008. Ce programme a donc d'abord pour ambition de contribuer à une compréhension plus fine du renseignement entendu dans son acception la plus large (c'est-à-dire à la fois comme information, processus, activité et organisation) ; il aspire ensuite à concourir à la consolidation des démarches analytiques, notamment dans le champ de l'anticipation ; enfin, il travaille sur les différentes dimensions de la guerre dite « hybride », en particulier les manipulations de l'information. Le domaine contribue du reste au renforcement du caractère hybride de l'IRSEM en diffusant des notes se situant à l'intersection de la recherche académique et de l'analyse de renseignement en sources ouvertes.

BIOGRAPHIE

Victor Violier est chercheur postdoctoral au CNRS rattaché au Centre de recherches internationales [CERI] de Sciences Po, résident à l'IRSEM et chercheur associé à l'Institut des sciences sociales du politique (ISP). Docteur en science politique de l'Université Paris Nanterre, diplômé de l'Institut d'études politiques de Rennes, de l'Institut de la langue russe - Pouchkine et de la faculté d'administration publique de l'Université d'État de Moscou-Lomonossov, il est spécialiste de l'État, des élites et de l'administration en Russie soviétique et post-soviétique. Il a consacré ses recherches doctorales à l'étude du redéploiement de l'État en Russie contemporaine en prenant comme entrée la formation de ses serviteurs. Sa thèse se concentre ainsi sur les dispositifs institutionnels de formation des cadres et leurs transformations de la fin de la période stalinienne à la Russie contemporaine. Pour ce faire, il a réalisé de nombreux terrains et séjours de recherche à Moscou et dans les régions du Nord-Ouest, de la Volga, de l'Oural et de Sibérie. Au cours de sa thèse, Victor Violier a été lauréat de deux bourses « AMI jeunes chercheurs » du MESR auprès du Centre d'études franco-russe de Moscou (CEFR) et doctorant invité à l'Université d'État de Novossibirsk (Sibérie). Affecté au domaine « Europe, relation transatlantique et Russie » de l'IRSEM, il travaille à trois nouveaux projets de recherche. Le premier porte sur les élites politiques, économiques, administratives et militarisées en Russie post-soviétique et la formation du consensus politique autour des interventions militaires en Géorgie, en Syrie et en Ukraine. Le deuxième consiste en une socio-histoire de l'expertise américaine (production et circulation des savoirs) de la Russie soviétique et post-soviétique. Le troisième, enfin, porte sur la modernisation des forces armées et la formation des officiers en Fédération de Russie.

Contact : victor.violier@irsem.fr

SOMMAIRE

RÉSUMÉ.....	11
GLOSSAIRE, SIGLES ET ABRÉVIATIONS	13
INTRODUCTION	17
I. MODERNISER L'ÉTAT, CONSOLIDER LE RÉGIME : UNE ÉCOLE DU POUVOIR.....	23
Un établissement polyvalent au rayonnement fédéral et aux ambitions internationales.....	24
« La plus grande académie au monde »	25
<i>De l'enclave de Kaliningrad à la péninsule du Kamtchatka, la recentralisation d'un vaste réseau territorial.....</i>	30
S'insérer sur le marché international.....	32
Une émanation et un prolongement du pouvoir poutinien.....	38
<i>Une double tutelle originale et prestigieuse.....</i>	38
<i>Une créature du pouvoir et un prolongement du pouvoir d'État</i>	42
<i>Accompagner la réforme de l'État et agir sur l'agenda politique national et international ..</i>	49
II. FORMER LES CADRES DU RÉGIME : POUVOIRS D'UNE ÉCOLE.....	55
Façonner l'administration : la formation continue des agents publics.....	55
<i>Obligation de formation et demande des administrations</i>	55
<i>Marchés publics, appels d'offres et concurrence imparfaite</i>	59
<i>Les programmes de formation professionnelle continue (DPO)</i>	62
Préparer l'avenir du régime : la formation initiale	64
<i>L'accueil d'étudiants aisés : une manne financière indispensable</i>	64
<i>Concurrence, stratégie de niche et vision marchande de l'enseignement supérieur</i>	67
<i>Former les futurs serviteurs de l'État : une école de cadres managériaux</i>	70
École des gouverneurs et réserves de cadres : une néonomenklatura poutinienne ?	72
<i>L'Académie présidentielle : un tremplin pour les carrières politiques et administratives.....</i>	72
<i>Les réserves de cadres : des programmes d'élite à la formation d'une noblesse d'État ..</i>	82
<i>La promotion d'un nouveau modèle de cadre et le rôle dévolu à l'Académie présidentielle ..</i>	93
CONCLUSION	103

RÉSUMÉ

En septembre 2010, le président de la Fédération de Russie, Dmitri Medvedev, crée par décret l'Académie russe de l'économie nationale et de l'administration publique. Cette réforme procède en fait à la réunion de quinze établissements d'enseignement supérieur, de recherche et de formation continue des cadres du service public. Un temps délaissé et victime, à l'instar de l'ensemble du secteur de l'enseignement supérieur, de l'effondrement des financements publics, le dispositif institutionnel de formation des cadres hérité de l'Union soviétique est réinvesti par l'équipe au pouvoir à la fin des années 2000. Si la recentralisation autoritaire du pouvoir et la construction de la « verticale du pouvoir », chère au président Poutine, ou encore la reprise en main du champ partisan ont été mises en œuvre de façon spectaculaire, la formation d'une bureaucratie au service du régime assurant la domination de l'État sur la société s'est opérée à bas bruit et dans un second temps. C'est dans ce cadre, et alors qu'elles ont failli disparaître à la faveur de la liquidation du parti communiste et de la chute de l'Union soviétique, que les anciennes écoles supérieures du parti réunies en réseau se voient attribuer une mission de premier plan au cœur du projet modernisateur du pouvoir. Ce dernier entend faire de ces anciens établissements de formation des cadres soviétiques et du parti, le nouveau creuset élitare de la Russie de demain.

L'Académie présidentielle compte aujourd'hui près de 50 filiales régionales, qui lui assurent une présence sur l'ensemble du territoire de la Fédération, et forme, chaque année plus de 230 000 étudiants et cadres des secteurs public et privé. Créature du pouvoir, elle est un prolongement autant qu'un outil de la domination de l'État sur la société par la gestion de l'action et des politiques publiques qu'elle concourt à légitimer. Mobilisée tant sur le versant de la politique initiale pour former des cohortes de cadres intermédiaires, que sur celui de la formation continue, l'Académie présidentielle contribue à la formation d'un corps spécifique auquel est dévolu l'exercice des missions

de l'État. Parallèlement, des programmes d'élite accueillent des hauts cadres triés sur le volet et appelés à occuper des positions de pouvoir au sein du régime. Dans cette optique, on observe une évolution du modèle de cadre promu par le régime avec la présence croissante d'une nouvelle génération de technocrates, spécialistes de la gestion publique et appelés à être des managers de l'État et de l'action publique.

GLOSSAIRE, SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AON : Académie des sciences sociales près le Comité central du PCUS (*Akademija obščestvennyh nauk*).

ARENAP : Académie russe de l'économie nationale et de l'administration publique près le président de la Fédération de Russie (*Rossijskaja akademija narodnogo hozjajstva i gosudarstvennoj služby pri Prezidente Rossijskoj Federacii*).

Aspirantura : À l'issue de leur cursus universitaire, les diplômés de l'enseignement supérieur peuvent s'inscrire en tant qu'« aspirant » afin de préparer une thèse.

Bakalavriat : Diplôme sanctionnant la validation des quatre premières années du cycle universitaire. Équivalent de la licence dans le système LMD.

CC : Comité central (*Central'nyj komitet*).

Docteur ès sciences : Titre obtenu par les candidats après l'obtention de leur deuxième thèse. Équivalent de l'habilitation à diriger des recherches (HDR) dans le système français. Le candidat est alors *Doktor nauk*.

EGÈ : Examen d'État unifié (*Edinyj gosudarstvennyj èkzamen*). Examen sanctionnant la fin des études secondaires dans le système scolaire russe. Équivalent du baccalauréat français.

HCE : Haut Collège d'économie de Moscou (*Vyssšaja škola èkonomiki*).

IKP : Institut du professorat rouge (*Insitut Krasnoj Profesory*).

Kandidat nauk : Titre obtenu après la validation de la première thèse suivant la fin des études supérieures (3 ans) et donnant accès à la préparation de la deuxième thèse.

KC : Centre de cadres (*Kadrovij centr*).

Magistratura : À l'issue de leur *bakalavriat*, les étudiants diplômés peuvent poursuivre leurs études et valider un diplôme de *magistratura* en deux ans. Équivalent du diplôme de Master dans le système LMD.

MGIMO : Institut d'État des relations internationales de Moscou (*Moskovskij Gosudarstvennyj Institut Meždunarodnyh Otnošenij*).

MGU : Université d'État de Moscou (*Moskovskij gosudarstvennyj universitet*).

PCUS : Parti communiste de l'Union soviétique (*Kommunističes-kaja partija Sovetskogo Sojuza*).

Roskadry : Direction générale pour la formation des cadres pour la fonction publique près le Gouvernement de la Fédération de Russie (*Glavnoe upravlenie no podgotovke kadrov dlja gosudarstvennoj služby pri Pravitel'stve Rossijskoj Federacii*).

RSFSR : République socialiste fédérative soviétique de Russie
(*Rossijskaja Sovetskaja Federativnaja Socialističeskaja Respublika*).

SibSPI : Institut socio-politique sibérien près le Comité central du Parti communiste de la RSFSR (*Sibirskij social'no-političeskij institut CK KP RSFSR*).

SIU : Institut de gestion sibérien (*Sibirskij institut upravlenija*).

SKC : Centre sibérien de cadres (*Sibirskij kadrovij centr*).

SZIU : Institut de gestion du nord-ouest (*Severo-Zapadnyj institut upravlenija*).

URSS : Union des républiques socialistes soviétiques (*Sojuz Sovetskikh Socialističeskikh Respublik*).

TRANSCRIPTION DU CYRILLIQUE EN CARACTÈRES LATINS

Le système de translittération utilisé ici est le système russe GOST. Nous l'avons choisi car il donne le résultat le plus proche de la transcription phonétique et facilite ainsi la lecture des termes et noms russes à des lecteurs non russophones.

Le tableau ci-dessous précise la prononciation de certaines lettres :

Translittération (alphabet latin)	Transcription française	Alphabet russe
'	-	ь
“	-	ъ
c	ts	ц
č	tch	ч
è	è	э
ë	io, e	ё
h	kh	х
g	gu-	г
j	ï, y	й
ja	ia	я
ju	iou	ю
š	ch	ш
šč	chtch	щ
u	ou	у
ž	j	ж

Nous avons choisi de conserver la transcription française des personnages historiques, des personnalités, des lieux ou encore des phénomènes politiques et sociaux passés dans la langue française et régulièrement usités (Lénine, Staline, Brejnev, Poutine, Ekaterinbourg, Sverdlovsk, etc.).

INTRODUCTION

Wow. Vladimir Mau was arrested in Moscow. Shocking. Hardly a dissident or opposition leader. No one is safe¹.

« Personne n'est en sécurité », écrivait Michael McFaul, le 30 juin 2022 sur le réseau social Twitter, au sujet d'une énième manifestation de la radicalisation du régime de Vladimir Poutine depuis le 24 février 2022 et le déclenchement de « l'opération militaire spéciale » en Ukraine. Professeur de science politique à Standford où il dirige l'Institut Freeman Spogli pour les études internationales, Senior fellow à la Hoover Institution et ancien ambassadeur des États-Unis à Moscou sous la présidence de Barack Obama, Michael McFaul est un observateur attentif et averti de la politique intérieure russe. Son étonnement a été partagé par nombre de spécialistes de la Russie contemporaine et tient à une raison simple : cette arrestation semble marquer un nouveau tournant répressif. En effet, la mise en cause de Vladimir Mau, l'un des économistes les plus reconnus du pays et qui a été maintes fois décoré par les trois hommes qui se sont succédé à la présidence de la Fédération de Russie depuis la chute de l'URSS, a constitué un signal fort envoyé à tous les obligés du régime, un avertissement majeur à destination de l'ensemble de l'élite cooptée. Désormais, plus personne n'est à l'abri de l'arbitraire, pas même les plus fidèles ou les plus utiles au régime. Au moment où il est accusé, V. Mau est à la tête, depuis près de 12 ans, de la plus grande institution de recherche, d'enseignement supérieur et de formation continue de la Fédération de Russie. L'Académie russe de l'économie nationale et de l'administration publique (ARENAP), aussi appelée Académie présidentielle, est un établissement protéiforme gigantesque qui revendique plus de 230 000 étudiants et auditeurs par an. Il ambitionne ainsi de former « le futur de la Russie », comme cela est proclamé sur le mur

1. Michael McFaul, @McFaul, 30 juin 2022, URL : <https://twitter.com/McFaul/status/1542513432930287616>.

d'enceinte de son campus moscovite, son site internet officiel et le fronton de ses 47 filiales régionales réparties sur l'ensemble du territoire russe, de l'enclave de Kaliningrad jusqu'à la péninsule du Kamtchatka.

L'Académie présidentielle a été créée par décret présidentiel, sous la présidence de Dmitri Medvedev (2008-2012), et alors que Vladimir Poutine officiait, quant à lui, en tant que Premier ministre. Le 20 septembre 2010, l'oukase (décret) n° 1140 « sur la formation de l'Académie russe de l'économie nationale et du service public près le président de la Fédération de Russie² » acte en fait la fusion de plusieurs établissements d'enseignement supérieur et de formation continue des agents publics déjà existants.

Il s'agit d'abord de l'union de deux anciennes académies soviétiques, l'ancienne académie des sciences sociales près le Comité central du Parti communiste de l'Union soviétique, devenue l'Académie russe de gestion puis l'Académie russe d'administration publique (RAGS)³, d'une part, et de l'Académie de l'économie nationale qui a, pour sa part, conservé son nom après 1991. La première a été créée en 1946, sous Staline, pour remédier au niveau des hauts cadres du parti et de l'État soviétique jugé insuffisant. L'Académie des sciences sociales (AON) de l'Union soviétique, placée près le Comité central, formait les meilleurs éléments issus des hautes écoles du parti réparties sur l'ensemble du territoire soviétique, auxquels elle délivrait un diplôme de troisième cycle après la soutenance d'une thèse d'aspirant. La seconde académie est de création plus tardive : l'Académie de l'économie nationale (ANH) est fondée en 1977 à partir

2. Oukase (décret) du président de la Fédération de Russie n° 1140 en date du 20 septembre 2010 « sur la formation de l'Académie russe de l'économie nationale et du service public près le président de la Fédération de Russie » (*Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 20.09.2010 №1140 Ob obrazovanii Rossijskoj akademii narodnogo hozjajstva i gosudarstvennoj služby pri Prezidente Rossijskoj Federacii*), site internet officiel du Kremlin, URL : <http://kremlin.ru/acts/bank/31757>.

3. Il s'agit de l'acronyme translittéré du russe que nous avons choisi de conserver pour la plupart des institutions car ce sont les plus usités. Voir la table des abréviations *supra*.

de l'Institut de gestion de l'économie nationale créé en 1970, à l'initiative d'Aleksėj Nikoláevič Kosýgin – un technocrate spécialisé dans les questions de gestion de l'économie soviétique, devenu président du Conseil des ministres à partir de 1964.

À ces deux anciennes académies soviétiques, RAGS et ANH, s'ajoutent douze autres établissements de formation continue et d'enseignement supérieur qui sont, pour l'essentiel, les académies régionales du service public réparties sur l'ensemble du territoire de la Fédération de Russie, héritières des anciennes hautes écoles du parti (VPSŠ) et à la tête de petits réseaux régionaux d'établissements de niveau infrarégional et qu'elles emmènent avec elles dans cette réforme de fusion des établissements et de restructuration de l'ensemble du dispositif.

Au-delà du discours du pouvoir, qui la présente alors comme une simple mesure de rationalisation, il s'agit en fait d'une réforme de modernisation recentralisatrice élaborée et conduite au profit de l'ancienne Académie de l'économie nationale. Derrière une apparence de neutralité politique et l'argumentaire de la « modernisation de l'État », la restructuration du dispositif institutionnel de formation des cadres est le produit d'un arbitrage en faveur d'une certaine vision stratégique de la construction de l'État et de sa domination sur la société, dont sont porteurs les économistes et les gestionnaires à la tête de l'Académie de l'économie nationale, et qui sert l'agenda et les intérêts politiques du pouvoir. La politique des cadres poutinienne a ainsi longtemps été la forêt cachée par l'arbre des réformes administratives et des innovations politiques spectaculaires – de la reprise en main du champ administratif⁴ à la recréation du champ partisan autour du parti du pouvoir La Russie unie⁵. C'est pourtant dans le champ de la formation des serviteurs de l'État que, à bas bruit, le régime poutinien s'est inscrit dans la durée et entendait créer

4. Anne Gazier, « La réforme de l'administration fédérale en Russie. Simple réaménagement ou transformation en profondeur ? », *Revue française d'administration publique*, 115 (3), 2005, p. 421-433.

5. Clémentine Fauconnier, *Entre le marteau et l'enclume. La fabrication d'une hégémonie partisane dans la Russie de Vladimir Poutine*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, coll. « Espaces politiques », 2019.

de la prévisibilité du sommet à la base de l'État et de son appareil bureaucratique en recentralisant le dispositif institutionnel de formation des cadres. Il en va de la crédibilité et de la performativité de la sacro-sainte « verticale du pouvoir », tant vantée, mise en discours et en scène par le pouvoir en place.

Il est attendu des nouveaux cadres du régime post-soviétique qu'ils assurent la modernisation du pays – et de la société envisagée dans une perspective toute soviétique – par la mise en place d'un nouvel État moderne, synthèse d'une interprétation particulière du corpus idéologique du nouveau management public et des normes transnationales de la nouvelle gouvernance et d'héritages matériels et symboliques savamment sélectionnés. Ce modèle combinant héritages, instrumentalisation du passé et importation d'une modernité fantasmée à partir du corpus du *New Public Management* et des prescriptions internationales présente l'intérêt notable de permettre au pouvoir en place de faire exister la transformation des structures de l'État en se focalisant sur sa capacité à assurer la mise en œuvre fidèle des décisions du Centre (*state capacity*) au détriment de l'impartialité de l'État et de ses administrations vis-à-vis des acteurs sociaux et de la formation d'un véritable éthos du service public au service de la société (*state quality*)⁶. Dans cette optique, le système des réserves de cadres formé à partir de 2008, et qui n'est pas sans rappeler le fonctionnement de la nomenklatura soviétique, met en évidence la volonté du pouvoir d'État de façonner l'identité collective du groupe d'élite qui le sert. Les réserves de cadres et l'Académie présidentielle, en tant que lieu de formation de ces cohortes de cadres sélectionnés par le régime, jouent un rôle de pacification et de règlement des conflits potentiels au sein de la classe dominante.

6. Nous renvoyons ici à la taxinomie employée par Brian Taylor et que nous avons explicitée précédemment (Brian D. Taylor, *State building in Putin's Russia: policing and coercion after communism*, Cambridge/New York, Cambridge University Press, 2011).

Dans le contexte de la guerre en Ukraine, l'arrestation soudaine de Vladimir Mau amène à s'interroger sur les pouvoirs de l'Académie présidentielle, son rapport au régime, la réalité de l'autonomie dont elle se targuait de jouir, et celle de ses dirigeants, et même sur son avenir alors que la frange la plus libérale de l'élite au pouvoir a été marginalisée⁷. Enfin, les menaces qui pèsent sur l'établissement et ses activités de recherche et de formation – le programme de *liberal arts* de l'ARENAP a par exemple été renommé en septembre 2022 après que le bureau du procureur de Moscou l'eut jugé dangereux car susceptible de « détruire les valeurs traditionnelles de la société russe⁸ » – témoignent plus généralement de la situation critique des sciences humaines et sociales dans un régime qui se radicalise à mesure que son armée s'enlise sur le terrain militaire en Ukraine.

Encadré 1 Les sources de l'étude

Cette étude s'appuie sur des données récoltées lors de plusieurs séjours de recherche et de terrain réalisés en Russie, entre 2014 et 2019, à Moscou et dans les régions du Nord-Ouest, de la Volga, de l'Oural et de Sibérie. Ces séjours nous ont permis d'habiter les institutions étudiées, d'y suivre des formations destinées aux agents de l'administration russe et de mener une enquête ethnographique au long cours cumulant près de deux ans de présence sur le terrain. Le matériau collecté mêle des données qualitatives recueillies lors d'entretiens semi-directifs (n=92), des observations ethnographiques, et la consultation de sources écrites telles que la littérature grise et plusieurs fonds d'archives. Les enquêtés ont été anonymisés et apparaissent dans ce texte sous un nom d'emprunt.

7. Victor Violier, « Le pouvoir russe face à la guerre », *Diplomatie*, 120, mars-avril 2023, p. 12-17.

8. « Programmu Liberal Arts RANKhiGS pereimenovali v "Mnogoprofil'nyĭ bakalavriat" » [Le programme de « liberal arts » de la RANKhiGS renommé « Bakalavriat pluridisciplinaire »], *Mediazona*, 6 avril 2022.

I. MODERNISER L'ÉTAT, CONSOLIDER LE RÉGIME : UNE ÉCOLE DU POUVOIR

À l'approche des élections présidentielles de 2008, nombreux étaient les observateurs assurant que Vladimir Poutine engagerait une modification de la Constitution afin de pouvoir se représenter et briguer un troisième mandat. Affichant le souci de respecter la lettre constitutionnelle, V. Poutine a pris la tête du parti Russie unie pour les élections législatives de 2007, transformées en plébiscite personnel, et a annoncé lui-même le nom de son successeur : Dmitri Medvedev. Ce dernier a, pendant un temps, incarné le mirage d'une libéralisation du système. Il a surtout poursuivi un projet de modernisation de l'économie russe qui visait à susciter un soutien massif de la population à l'équipe au pouvoir et renforcer le régime. Ce projet modernisateur est présenté par D. Medvedev à l'automne 2009 dans une série de discours à l'adresse de la nation et au Parlement. Il s'agit pour le pouvoir russe de substituer au modèle économique existant – une économie de la rente reposant sur les exportations de matières premières –, jugé obsolète et humiliant, un modèle fondé sur l'innovation technologique et le potentiel intellectuel¹. C'est dans ce contexte qu'intervient la création de l'Académie présidentielle qui s'analyse en fait comme une entreprise de recentralisation du dispositif institutionnel de formation des cadres hérité de l'URSS dont l'État fédéral s'était désintéressé.

Le 20 septembre 2010, le président de la Fédération Dmitri Medvedev procède à la création de l'Académie russe de l'économie nationale et de l'administration publique par oukase présidentiel². Ce nouvel établissement est présenté comme le résultat

1. Olga Gille-Belova, « Les débats sur la “modernisation autoritaire” sous la présidence de Dimitri Medvedev », *Revue internationale de politique comparée*, 20 (3), 2013, p. 133-151.

2. Oukase du président de la Fédération de Russie n° 1140 en date du 20 septembre 2010 « sur la formation de l'Académie russe de l'économie nationale et du service public près le président de la Fédération de Russie » [*Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 20.09.2010 №1140 Ob obrazovanii Rossijskoj akademii*]

de la fusion de l'ancienne Académie russe de l'administration publique et de l'Académie de l'économie nationale ainsi que de douze autres établissements correspondant aux anciennes écoles supérieures régionales du parti, reconverties en académies régionales de l'administration publique au cours des années 1990³. Cette réforme crée un établissement gigantesque qui revendique aujourd'hui plus de 200 000 étudiants et auditeurs sur l'ensemble du territoire de la Fédération de Russie. Dans cette première partie, il s'agira de montrer comment l'Académie présidentielle s'inscrit dans le prolongement du pouvoir d'État dont elle est une émanation directe. Cet établissement remplit un rôle de courroie de transmission du pouvoir de la petite élite à la tête du régime jusqu'aux cadres intermédiaires et aux *street level bureaucrats* (agents de base) des administrations sur l'ensemble du territoire et vise à assurer les conditions matérielles de sa domination politique sur la société russe.

UN ÉTABLISSEMENT POLYVALENT AU RAYONNEMENT FÉDÉRAL ET AUX AMBITIONS INTERNATIONALES

La réforme de 2010 portant création de l'Académie présidentielle a donné naissance à un établissement gigantesque, en mesure de quadriller l'ensemble du territoire de la Fédération de Russie et taillé pour être compétitif sur le marché international de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la formation des cadres.

narodnogo hozjajstva i gosudarstvennoj služby pri Prezidente Rossijskoj Federacii], site internet officiel du Kremlin, URL : <http://kremlin.ru/acts/bank/31757>.

3. Article en ligne du journal *Rossijskaja Gazeta* publié le 1^{er} octobre 2010, URL : <https://rg.ru/2010/10/01/ukaz-anons.html>.

« La plus grande académie au monde »

C'est la plus grande Académie au monde. Nous avons analysé le marché, il n'existe tout simplement pas d'équivalent dans le monde⁴ !

L'Académie russe de l'économie nationale et de l'administration publique revendique plus de 200 000 étudiants et auditeurs par an. Si certaines universités dans le monde enregistrent des effectifs sensiblement plus conséquents⁵, elle est, en revanche, la plus grande académie de formation d'agents publics. Ses chiffres s'expliquent en fait par l'agrégation des 130 000 étudiants inscrits en formation initiale dans les différents niveaux de formation (*baklavriat, magistratura et aspirantura*) aux quelque 50 à 80 000 agents publics suivant des cursus de formation continue et employés dans la fonction publique d'État ou la fonction publique municipale. Ce deuxième chiffre varie d'une année sur l'autre en fonction de l'évolution des programmes proposés par l'Académie et des besoins des administrations de rattachement des agents⁶. Ajoutons cependant que moins d'un quart des effectifs sont formés par l'Académie moscovite, la grande majorité étant formée au sein du réseau de filiales régionales et infrarégionales. L'Académie présidentielle emploie 17 000 personnes au total, dont 6 000 enseignants et chercheurs⁷. Si on la compare aux autres établissements d'enseignement supérieur

4. Entretien semi-directif avec Arkadij Zubkov, vice-recteur de l'Académie présidentielle, dans son bureau à l'Académie, à Moscou le 22/11/2017. Les enquêtes ont été anonymisées et portent ici des prénoms et noms fictifs. En outre, leur fonction n'a pas été détaillée ni leur lieu d'exercice précisé, afin d'éviter qu'ils puissent être identifiés.

5. Les universités de New Delhi (Inde) ou d'Islamabad (Pakistan) comptent, respectivement, plus de 4 et 3,3 millions d'étudiants.

6. Entretien semi-directif avec Arkadij Zubkov, vice-recteur de l'Académie présidentielle, dans son bureau à l'Académie, à Moscou, le 22/11/2017.

7. 40 000 étudiants et auditeurs sont formés par l'Académie moscovite, 160 000 étudiants et auditeurs, par le réseau de filiales régionales et infrarégionales d'après la documentation interne récoltée au sein de l'Académie présidentielle lors de l'enquête ethnographique.

russes, l'Académie présidentielle détonne tout autant par son gigantisme. En effet, le deuxième plus grand établissement de la Fédération, l'Université des finances près le gouvernement de la Fédération de Russie – ancienne Académie des finances créée en 1991 sur le même mode que l'Académie de l'économie nationale – compte 70 000 étudiants tandis que l'Université d'État de Moscou (38 000 étudiants) et la Haute École d'économie de Moscou ou Vyshka (22 000) rivalisent tout juste avec son campus moscovite. Outre qu'il est le résultat immédiat de l'agrégation de plus d'une dizaine d'institutions d'enseignement supérieur, ce gigantisme s'explique par le polymorphisme de l'établissement et la polyvalence de ses activités.

Cette polyvalence est d'abord un héritage des institutions qui l'ont précédée. Ainsi, l'Académie russe de gestion (RAU), créée en 1992, se caractérisait déjà par la multiplicité de ses missions, bien qu'elle n'ait pas accueilli d'étudiants issus des bancs de l'école secondaire, mais uniquement des agents publics ayant déjà exercé leur profession. En sus de la formation complémentaire (après l'obtention d'un diplôme dans un autre établissement d'enseignement supérieur), la RAU proposait des formations de perfectionnement (*povyšenie kvalifikacii*) et des programmes de formation professionnelle continue (*dopolnitel'nye professional'nye obrazovatel'nye programmy*). L'Académie accueillait également des cadres scientifiques pour une formation à la recherche sanctionnée par un doctorat – ce qui correspondait à la poursuite de l'activité principale de l'AON. Enfin, la RAU avait une importante activité de recherche scientifique et d'expertise sur commande des organes du pouvoir d'État, d'expertise des politiques publiques, d'élaboration de nouvelles technologies de gouvernement et d'administration, d'analyse prospective des besoins en cadres dirigeants de l'administration et enfin d'information à destination des organes administratifs⁸. Cette variété d'activités

8. Egorov Vladimir Konstantinovič (dir.), *10 let na službe rossii: k 10-letiju ros. akad. gos. služby pri prezidente ros. Federacii* [10 ans au service de la Russie : vers le 10^e anniversaire de l'Académie du service public près le président de la Fédération de Russie], Pamjat, Moscou, 2004, p. 58.

a été logiquement amplifiée par la réunion de plusieurs anciens établissements et institutions de formation aux missions variées par la réforme de 2010.

Au terme de ce processus de reconfiguration des anciennes académies soviétiques et de l'agrégation du réseau des anciennes écoles de PCUS, l'établissement est une institution polymorphe dont les missions dépassent très largement celles d'une université traditionnelle. L'Académie présidentielle se positionne dans des secteurs d'activité très divers aux intersections de la science, de l'expertise et de l'instrumentation de l'action publique. Elle est tout d'abord une université recrutant des étudiants issus de l'enseignement secondaire et diplômés du EGÈ⁹. Elle se veut aussi une *business school* de haut niveau incarnant la modernité de l'enseignement supérieur dans les disciplines telles que la gestion des ressources humaines et le management, et distribuant des *Masters of Business Administration* (MBA) aux futurs cadres du secteur privé. L'Académie présidentielle renferme également un réseau de centres de recherche en sciences humaines, sociales et politiques, un incubateur d'entreprises, une école d'administration à destination des cohortes de hauts fonctionnaires du régime, et un *think tank* particulièrement influent dans la prise de décision et l'élaboration de l'agenda politique russe. La vidéo de présentation de l'Académie présidentielle – aux allures de spot publicitaire destiné autant aux futurs étudiants qu'aux partenaires internationaux potentiels – résume bien le polymorphisme et la polyvalence de l'institution par la voix de Sergueï Narychkine, ancien directeur de son Conseil d'administration

9. Acronyme de *Edinyj gosudarstvennyj èkzamen* que l'on peut traduire par « examen unifié d'État » et qui correspond à l'examen sanctionnant la fin de l'enseignement secondaire en Russie depuis 2009. Il comprend une épreuve de mathématiques et une épreuve de langue russe obligatoires. Les autres disciplines sont les langues étrangères, la physique, la chimie, la biologie, la géographie, la littérature, l'histoire, les bases de sciences sociales et les sciences informatiques. Chaque élève doit en choisir au moins une. Le score obtenu au EGÈ détermine l'accès plus ou moins libre aux formations d'enseignement supérieur russes.

et alors président de la Douma, chambre basse du Parlement fédéral :

Notre Académie ne se résume pas à une formation contemporaine de grande qualité. Pour être concurrentiel, un établissement d'enseignement supérieur aujourd'hui ne peut se contenter d'être un lieu de préparation des cadres administratifs. Il se doit d'être également un centre de recherche scientifique et un laboratoire d'idée moteur de la vie politique et sociale de notre société¹⁰.

Figure 1

Blason de l'Académie présidentielle



L'Académie présidentielle mène une politique de recrutement à la hauteur de ses ambitions. Tout comme dans les années 1990, de nombreux enseignants-chercheurs cumulent plusieurs positions et contrats dans divers établissements. Ainsi, si les enseignants de l'Académie n'y sont pas tous rattachés à titre principal, les salaires attractifs offerts et les conditions de travail au sein de l'ARENAP¹¹ lui ont permis d'attirer les meilleurs spé-

10. Vidéo promotionnelle de l'Académie présidentielle consultable sur le site internet officiel de l'Académie russe de l'économie nationale et de l'administration publique (ARENAP) : <https://www.ranepa.ru/>.

11. Les rémunérations fixes seraient 20 à 50 % plus élevées à poste et responsabilités équivalents que dans les autres établissements, que cela soit à Moscou ou dans les filiales régionales, selon les différents témoignages que nous avons recueillis. Nous n'avons néanmoins pas pu collecter de données précises. Par ailleurs, l'agence de presse russe Interfax a classé l'ARENAP première parmi les établissements russes dans la catégorie « socialisation » en 2017, 2018 et

cialistes de chaque discipline, conférant à l'institution une forte légitimité scientifique et une certaine crédibilité sur un marché où elle est un acteur relativement jeune¹². Parmi les 6 000 enseignants-chercheurs travaillant à l'Académie, 750 ont le plus haut grade scientifique, celui de docteur en sciences, qui sanctionne la seconde thèse dans le système russe. À titre d'exemple, l'Institut de l'administration publique et de la gestion (IGSU) emploie à lui seul plus de 100 membres de l'Académie des sciences de Russie¹³.

Outre ses quatre « blocs » mentionnés précédemment – université, haute école d'administration, *business school* et *think tank* –, l'Académie présidentielle regroupe 14 instituts et facultés couvrant l'ensemble du spectre des sciences humaines, sociales, économiques, politiques et juridiques. Notons que les deux plus récents instituts, l'Institut de gestion et de développement régional et l'Institut des finances et du développement durable, ont été créés en 2018¹⁴, ce qui atteste du dynamisme du développement et de l'offre pédagogique au sein de l'ARENAP. Parmi ces sous-ensembles, l'Institut de l'administration publique et de gestion (IGSU) est le plus important numériquement. Il forme, à lui seul, plus de 6 000 étudiants chaque année en présentiel. Il propose en outre une centaine de programmes de formation continue à destination des agents publics et des cadres du secteur

2019. Celle-ci est construite selon les cinq critères suivants : le salaire moyen du personnel scientifique et pédagogique, l'offre de formation continue, la qualité du campus et des locaux de l'établissement, la participation des membres de l'établissement à l'élaboration et à la réalisation des programmes de développement social et économique du pays, de la région, de la ville, la contribution financière de l'établissement aux programmes sociaux (site officiel de l'agence Interfax, <https://academia.interfax.ru/ratings/?rating=6&year=2019&page=1>).

12. L'Académie présidentielle ne proposait pas de formation initiale avant 2010.

13. Documentation interne récoltée au sein de l'Académie présidentielle lors de l'enquête ethnographique.

14. Site officiel de l'Académie, pages présentant, respectivement, le nouvel Institut des finances et du développement durable (<https://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/sozdan-institut-finansov-i-ustojchivogo-azvitiya/>) et le nouvel Institut de gestion et du développement durable (<https://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/sozdan-institut-upravleniya-i-regionalnogo-razvitiya/>).

privé. Il est composé de 7 facultés et regroupe 27 chaires d'enseignement et 400 enseignants-chercheurs¹⁵.

De l'enclave de Kaliningrad à la péninsule du Kamtchatka, la recentralisation d'un vaste réseau territorial

En remettant la main sur les académies régionales, l'Académie moscovite s'est dotée de plus de 60 filiales régionales et infrarégionales qui lui permettent de couvrir l'ensemble du territoire russe. Les trois-quarts des filiales se situent en Russie « européenne » qui compte 11 filiales dans le district fédéral du Nord-Ouest (Saint-Pétersbourg), 15 filiales dans les districts fédéraux du Centre (Moscou) et de la Volga (Nijni Novgorod), 4 filiales dans le district fédéral du Sud (Rostov-sur-le-Don) et 3 filiales dans le district fédéral du Nord-Caucase (Piatigorsk). Le quart restant se situe dans la partie asiatique de la Fédération de Russie avec respectivement 7, 6 et 4 filiales pour les districts fédéraux de l'Oural (Iekaterinbourg), sibérien (Novossibirsk), et extrême-oriental (Khabarovsk). Seul le district fédéral de Crimée (Simferopol), créé en 2014 après l'occupation de la péninsule, ne compte aucune filiale.

La réunion des anciennes académies régionales de l'administration publique – et de leurs filiales infrarégionales – sous l'autorité de l'Académie moscovite est une entreprise de recentralisation politique. Elle a notamment permis l'uniformisation des cursus de formation et des programmes d'enseignement afin que « les serviteurs de l'État soient formés de la même manière à Moscou, Novossibirsk ou Vladivostok¹⁶ ». Ainsi, les filiales régionales proposent des formations équivalentes, bien qu'adaptées aux réalités locales. Par exemple, on trouvera des enseignements portant sur les questions de politique frontalière, le développement économique et politique de l'Asie centrale ou les migrations régionales

15. Documentation interne récoltée au sein de l'Académie présidentielle lors de l'enquête ethnographique.

16. Entretien semi-directif avec Arkadij Zubkov, vice-recteur de l'Académie présidentielle, dans son bureau à l'Académie, à Moscou, le 22/11/2017.

à Novossibirsk qui ne sont pas dispensés à Saint-Pétersbourg¹⁷. Les anciens sites internet officiels des filiales régionales ont progressivement été remplacés par un site uniformisé reprenant la même structure et charte graphique pour chacune d'entre elles. De la même manière, chaque filiale porte désormais un nom qui l'identifie comme un membre du réseau de l'Académie russe de l'économie nationale et de l'administration publique (ARENAP) sous la forme suivante : « Institut de gestion de [localité ou région] – filiale ARENAP ». Enfin, le diplôme délivré par tous les établissements du réseau est un diplôme national. Cette caractéristique est censée apporter un argument de poids – en leur faisant profiter du prestige de la tutelle présidentielle et de la capitale – aux filiales régionales sur le marché des formations d'enseignement supérieur dans un pays très fortement centralisé où Moscou concentre l'essentiel de l'activité et des centres de décision économiques, politiques, scientifiques et culturels¹⁸.

La gestion du réseau de filiales par l'établissement moscovite obéit à la même logique centre/périphéries que la politique des territoires menée au niveau fédéral¹⁹. Il s'agit d'une politique centralisatrice et autoritaire dans laquelle les décisions sont prises à Moscou, sans concertation avec les filiales régionales, et transmises à ces dernières pour exécution. Au sein de l'Académie présidentielle à Moscou, un vice-recteur est en charge de la coordination des filiales qu'il présente comme un travail d'uniformisation et de « translation » des caractéristiques et fonctionnement moscovites dans les territoires²⁰. En outre, un département de la politique régionale, créé en 2015²¹ par le recteur Mau, assure

17. *Ibid.*

18. À titre d'exemple, Moscou ne regroupe que 1/12 de la population du pays mais représente à elle seule près du quart de son PIB (Jean-Robert Ravio, « Géographie politique de la Russie de 2010 », *Hérodote*, 138 (3), 2010, p. 163).

19. *Ibid.*, p. 161-180.

20. Entretien avec Anatolij Poznanskij, vice-recteur, membre du rectorat de l'ARENAP, dans son bureau à l'Académie présidentielle, à Moscou, le 22/11/2017.

21. Ordonnance n° 02-471 en date du 4 décembre 2015 du recteur de l'ARENAP « portant approbation du règlement du département de la politique régionale » [Prikaz ot 2015.12.04 № 02-471 « Ob utverždenii položenija o Departamente

le suivi du développement des filiales régionales et infrarégionales²². Cette politique de recentralisation qui a conféré à l'Académie présidentielle des dimensions impressionnantes et une capacité à rayonner sur l'ensemble du territoire de la Fédération visait également à conférer à l'établissement une taille critique suffisante pour s'insérer rapidement sur le marché international de l'enseignement supérieur et de la formation des cadres où il se montre très actif.

S'INSÉRER SUR LE MARCHÉ INTERNATIONAL

L'Académie présidentielle développe une intense activité internationale depuis sa création en 2010. Cette politique d'internationalisation s'est d'abord concrétisée par l'établissement de liens de coopération et d'échange avec des institutions partenaires à travers le monde. En 2020, l'ARENAP revendique ainsi plus de 450 partenaires internationaux dans près de 50 pays différents, sur tous les continents. Parmi ces institutions, on retrouve des types d'institutions très divers, conformément à la variété des orientations et des missions de l'Académie présidentielle. Ainsi, pour prendre l'exemple des partenaires français – dont on suppose que le lecteur sera plus familier –, l'ARENAP a tissé des partenariats avec l'École nationale d'administration (ENA), des instituts d'études politiques tels que ceux de Paris et Bordeaux, des universités telles que celles de Nice-Sophia-Antipolis et Paris I – Panthéon Sorbonne ou encore des écoles supérieures de commerce, des groupes Kedge et Audencia²³, notamment. Il convient d'y ajouter des partenaires institutionnels tels que l'ambassade de France en Russie et la Chambre de

regional'noj politiki]. Le texte de l'ordonnance est consultable sur le site internet officiel de l'Académie présidentielle : https://www.ranepa.ru/images/docs/RON/Pologenie_Dep_Region_politiki.pdf.

22. Page du département de la politique régionale sur le site internet officiel de l'Académie présidentielle : <https://www.ranepa.ru/struktura/filialy/departament-regionalnoj-politiki/>.

23. Site officiel de l'ARENAP, <https://www.ranepa.ru/ob-akademii/istoriya/>.

commerce et d'industrie (CCI) France-Russie. Ces activités de partenariat et de coopération visent à donner une légitimité supplémentaire à cette institution nouvelle, tant à l'international que sur le marché national de l'enseignement supérieur, ce d'autant plus que ses concurrents directs en Russie ont plusieurs décennies d'avance en ces matières. Certaines institutions françaises, telles que Sciences Po ou l'ENA, ont exprimé des interrogations voire des réticences lorsqu'elles ont été approchées par cette institution non identifiée au lendemain de sa création²⁴. Elles se montraient perplexes face à ce nouvel acteur alors qu'elles avaient tissé des liens anciens avec des institutions bien établies, qui revêtaient des formes plus identifiables d'établissements d'enseignement supérieur, et offraient davantage de gages en matière d'indépendance par rapport au pouvoir politique²⁵. Le rapprochement avec la prestigieuse ENA a en effet été un travail de longue haleine pour l'Académie présidentielle, le recteur Mau en ayant même fait, à l'époque, une priorité, jusqu'à solliciter le soutien de membres du gouvernement dans cette entreprise²⁶. Outre le fait que l'ENA a en partie servi de modèle à la réforme de 2010 portant création de l'Académie présidentielle, ce type de partenariat constitue un trophée symbolique sur le marché international et sonne comme une reconnaissance et une marque de légitimité de la part de son aînée française.

L'internationalisation de l'Académie présidentielle se joue également sur le terrain culturel et scientifique. Ainsi les personnels sont-ils encouragés à multiplier les initiatives scientifiques et les projets de coopération en matière de recherche, tels que colloques et conférences, à l'international²⁷. Ceux-ci sont alors organisés à Moscou, dans les murs de l'Académie, ou dans les

24. Entretien non directif avec un ancien chargé de coopération universitaire à l'ambassade de France en Russie, le 26/11/2015.

25. *Ibid.*

26. Entretien semi-directif avec Aleksandr Klimov, doyen de faculté, filiale régionale de l'Académie présidentielle, le 11/10/2017.

27. Entretien semi-directif avec Lidija Kopylova, directrice d'un institut/centre au sein de l'Académie présidentielle et professeure à l'Université de l'Amitié des peuples (RUDN), dans son bureau à Moscou en décembre 2015.

filiales, mais aussi à l'étranger, comme ce fut par exemple le cas, en France, de la Conférence internationale scientifique portant sur « L'internationalisation de l'enseignement et de la recherche : le rôle et le potentiel de la langue russe ». Cet événement était organisé par l'Académie présidentielle avec le soutien du ministère de l'Éducation et de la Science de la Fédération de Russie, de l'ambassade de France en Russie, de l'ambassade de Russie en France, de la représentation Rossotrudnichestvo²⁸ en France et, enfin, de l'Institut national de la langue russe A. S. Pouchkine. La conférence s'est tenue au Centre spirituel et culturel orthodoxe russe situé quai Branly, à Paris. Inauguré en 2016, ce centre culturel est considéré par les observateurs comme un maillon du dispositif de diplomatie publique visant à promouvoir la culture russe à l'étranger, notamment par la diffusion de la langue russe²⁹. Ainsi l'Académie présidentielle prend-elle place dans les nouvelles stratégies de *soft power* mises en œuvre par le pouvoir. Au-delà, le recteur Mau a initié la création, à Saint-Pétersbourg, d'une faculté de « sciences politiques comparées » dont l'activité scientifique devait pallier le manque d'ouverture des chercheurs russes sur les travaux anglo-saxons et européens, d'une part, et améliorer la diffusion des travaux russes à l'étranger, d'autre part³⁰. La création de cette faculté a d'ailleurs été confiée à une politologue et universitaire française, ancienne élève de Sciences Po et de l'INALCO et docteure de l'Université Paris Nanterre. Les liens privilégiés développés avec la France s'expliqueraient,

28. Agence fédérale placée auprès du ministère des Affaires étrangères russe (MID), Rossotrudnichestvo a été créée en 2008 par un oukase du président de la Fédération Dmitri Medvedev afin de renforcer l'influence culturelle de la Russie dans les pays de la Communauté des États indépendants (CEI). Elle est considérée par les observateurs comme un instrument de la diplomatie culturelle – ou *soft power* – russe. Voir notamment : Maxime Audinet, « Anatomie de la diplomatie culturelle russe à l'ère postsoviétique », *Hérodote*, 166-167 (3), 2017, p. 165.

29. Maxime Audinet, « Soft power russe : l'information au cœur. Une nouvelle dimension pour la stratégie russe ? », dans *La guerre de l'information aura-t-elle lieu ?*, Paris, Institut français des relations internationales, coll. « Ramses », 2017, p. 126-131.

30. Entretien semi-directif avec Aleksandr Klimov, cit.

selon certains acteurs internes à l'institution, par la trajectoire de Vladimir Mau³¹, lui-même docteur en sciences économiques de l'Université Pierre-Mendès-France de Grenoble³², tout comme l'un de ses vice-recteurs, Sergej Germanovič Sinel'nikov-Murylev³³.

L'activité internationale de l'Académie présidentielle se déploie enfin par le truchement d'un réseau de centres de partenariat et de coopération. Centrés sur le développement des relations avec un pays-cible, ceux-ci se sont multipliés au cours de la deuxième moitié des années 2010 et sont généralement adossés à une faculté ou un institut au sein de l'Académie présidentielle. Le centre franco-russe, par exemple, est rattaché à l'Institut d'administration publique et de gestion (IGSU). Créé en 2014, il a établi un partenariat avec l'ambassade de France en Russie et noué des partenariats et projets de coopération universitaire et scientifique avec plusieurs institutions françaises³⁴. L'équipe du centre franco-russe a également contribué, en 2016, à la fondation de l'université franco-russe, partenariat international noué par l'Académie présidentielle et trois autres partenaires russes, dont l'Université de l'Amitié des Peuples (RUDN), avec l'Université Nice-Sophia-Antipolis, et les écoles supérieures de commerce EDHEC, NEOMA et SKEMA. En 2019, les universités d'Aix-Marseille et de Grenoble-Alpes ont rejoint ce consortium dont l'objectif est de « promouvoir la mobilité académique des étudiants et la recherche commune » entre les institutions des deux pays : programmes d'enseignement conjoints, doubles diplômes, etc.³⁵. Vladimir Mau, recteur de l'Académie présidentielle, préside le consortium depuis 2017³⁶.

31. Entretien semi-directif avec Lidija Kopylova, cit.

32. Voir le fichier national des thèses en ligne : <http://theses.fr/1999GRE21055>.

33. Voir le fichier national des thèses en ligne : <http://www.theses.fr/1997GRE21044>.

34. Voir le site internet officiel du centre franco-russe de l'Académie présidentielle : <http://rfc.ranepa.ru/about/>.

35. Site internet officiel de l'Université franco-russe de l'Académie présidentielle : <http://rfu-ufr.org/o-rfu/obshchaya-informatsiya>.

36. « Une réunion du Conseil de l'Université russo-française s'est tenue à Paris le 20 octobre. Au cours de la réunion, le recteur de la RANEPa, Vladimir

Enfin, l'adhésion du pouvoir et des élites administratives au corpus idéologique et aux injonctions modernisatrices charriées par le nouveau management public suppose également de se soumettre aux critères d'évaluation qu'il promeut. Ainsi l'Académie présidentielle joue-t-elle le jeu des classements internationaux, au sein desquels il est devenu une priorité de faire figurer l'établissement. Rappelons que la fusion de 2010, en agrégeant de nombreuses institutions qui, à elles seules, n'auraient pas été de taille à rivaliser avec les leaders mondiaux, résulte aussi de cette logique. À ce titre, la page « à propos de l'Académie », sur le site officiel de l'ARENAP³⁷, insiste très largement sur la période récente lorsqu'elle évoque l'histoire de l'Académie. Si le lien avec la période soviétique est clairement revendiqué et sert la légitimité de la nouvelle institution à partir de la mention de la filiation avec ses prestigieux ancêtres, les développements consacrés à l'ANH, d'une part, et l'ASS, d'autre part, sont assez sommaires. En revanche, il est fait mention, dans le détail, des événements survenus au cours de la décennie 2010, soit depuis la réforme portant création du nouvel établissement. Les informations rassemblées peuvent être classées en quatre catégories : les nouveaux diplômes, formations ou encore instituts et centres de recherche créés depuis 2010 ; les accréditations et les labels censés témoigner de la bonne évaluation de l'Académie par les acteurs institutionnels et la presse ainsi que de son insertion rapide sur le marché national ; l'évolution du positionnement de l'Académie dans les classements internationaux et son activité d'échanges et de coopération visant à lui donner une légitimité sur le marché international en dépit de son jeune âge, et, enfin, la progression de l'Académie sur le marché de la formation continue des agents publics et dans ses relations avec les institutions fédérales et locales et leurs administrations.

Le résumé des dix premières années ressemble à un inventaire « à la Prévert » – près de 200 lignes sous forme de *bullet point list*

Mau, a été élu président de l'Université russo-française (RFU) » (notre traduction). URL : <https://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/vladimir-mau-iz-bran-prezidentom-soveta-rossijsko-francuzskogo-universiteta/>.

37. Voir : <https://www.ranepa.ru/ob-akademii/istoriya/>.

– du succès et des diverses réalisations, donnant le sentiment au lecteur d'un progrès constant et, surtout, d'une institution d'excellence. On y lit aussi la marque de la quantification du monde³⁸ et la mise en scène des qualités de l'ARENAP par les chiffres, les classements, les palmarès et la comparaison internationale sur le mode de la « bureaucratisation néolibérale³⁹ » et de la diffusion des pratiques de *benchmarking*, ou évaluation comparative, tel que l'analyse Isabelle Bruno :

La qualité est à la fois un produit et un objet de la discipline managériale, sa cible et son instrument. Elle n'est évidemment pas un(e) donné(e) immédiat(e) ; elle se donne à voir à travers des savoirs et des techniques qui la caractérisent, l'inspectent, la mesurent, la traduisent en spécifications, normes, écarts types, benchmarks [...] Telle est la résultante d'une bureaucratisation néolibérale qui agence les conditions d'exercice d'un pouvoir politique procédant par quantification (datacratie), comparaison (exocratie) et valorisation sociale de la supériorité compétitive, de l'excellence (méliocratie)⁴⁰.

La présence et la progression de l'ARENAP, et de ses différentes composantes, dans les classements internationaux font l'objet de nombreux développements. Ainsi apprend-on par exemple que l'Académie est devenue, en 2013, le premier membre russe du réseau américain et international des écoles de politiques publiques, d'affaires publiques et d'administration⁴¹. Il est également fait mention de sa position, et de son évolution,

38. Olivier Rey, *Quand le monde s'est fait nombre*, Paris, Stock, 2016.

39. Béatrice Hibou (dir.), *La bureaucratisation néolibérale*, Paris, La Découverte, 2013.

40. Isabelle Bruno, « "Faire taire les incrédules". Essai sur les figures du pouvoir bureaucratique à l'ère du *benchmarking* », dans Béatrice Hibou (dir.), *La bureaucratisation néolibérale*, op. cit., p. 117.

41. Soit, en anglais, Network of Schools of Public Policy, Affairs and Administration (NASPAA). Il s'agit d'une association internationale, basée à Washington, des écoles d'affaires publiques (écoles de politique et d'administration publiques) et réunissant les facultés d'administration publiques des universités américaines et du monde entier. La NASPAA s'est fixé pour mission d'« assurer l'excellence de l'éducation et de la formation pour le service public et de promouvoir l'idéal du service public » (site officiel du réseau NASPAA, <https://www.naspaa.org/about-naspaa>).

dans les classements internationaux considérés comme les plus influents du monde, tels que le *QS Quacquarelli Symonds ranking*, le *Times Higher Education World University Rankings* ou encore le classement *Eduniversal* de l'agence de notation française SMBG.

UNE ÉMANATION ET UN PROLONGEMENT DU POUVOIR POUTINIEN

Dans son entreprise de conquête du marché national et international, l'ARENAP jouit de son statut particulier et unique en Russie. Elle est d'abord, statutairement, l'Académie du président de la Fédération, lequel est à la fois la clef de voûte du système et l'institution la plus crédible aux yeux de la population russe⁴². Elle jouit ensuite d'un soutien conséquent des différentes institutions du régime, à commencer par le président et son administration, qui en ont fait un instrument de leur domination politique et un véritable prolongement du pouvoir d'État.

Une double tutelle originale et prestigieuse

L'Académie russe de l'économie nationale et de l'administration publique est un établissement unique dans le champ des établissements d'enseignement supérieur russes, du fait de sa polymorphie et de la diversité de ses missions, comme expliqué précédemment, mais également du fait de sa double tutelle institutionnelle. Si l'Académie présidentielle est placée sous l'autorité du ministère des Sciences et de l'Enseignement supérieur, elle est aussi placée « près le président de la Fédération ». Le président de la Fédération nomme d'ailleurs personnellement le recteur de l'Académie. En outre, cette tutelle présidentielle est un argument

42. D'après un sondage du centre indépendant Levada, réalisé en 2019, l'armée et le président sont les institutions auxquelles les Russes accordent le plus leur confiance (60 %), tandis que les médias, le gouvernement et le Parlement sont les moins crédibles aux yeux de la population (respectivement 27, 26 et 24 % d'opinions favorables) (site internet officiel du Centre Levada, <https://www.levada.ru/>).

marketing décisif pour l'Académie présidentielle sur les marchés intérieur et international des formations d'enseignement supérieur et très largement investi par les membres du personnel, administratif, enseignant et de direction. Cette distinction « *edinstvoennyj vuz v strane pri Prezidente Rossijskoj Federacii*⁴³ » est mise en avant sur tous les supports de communication de l'institution et les différents affichages visibles tant à Moscou que sur les frontons des filiales régionales. L'établissement moscovite met quant à lui régulièrement en scène cette autorité présidentielle. En sus des membres du gouvernement⁴⁴ souvent présents aux remises des diplômes, Vladimir Poutine a également fait plusieurs fois l'honneur à l'établissement de sa présence à des cérémonies officielles et a même exceptionnellement reçu des promotions diplômées au Kremlin⁴⁵. La présence des représentants du gouvernement et du président de la Fédération n'est pas sans rappeler le faste et le prestige de la période soviétique, lorsque le secrétaire général lui-même venait remettre leur

43. « Le seul établissement d'enseignement supérieur du pays sous l'autorité du président de la Fédération » (notre traduction).

44. En 2018, par exemple, Tatiana Golikova et Maxime Orechkin sont venus, en personne, remettre leur diplôme aux membres de la dernière promotion de l'Académie présidentielle. Ils étaient alors respectivement vice-présidente du gouvernement, chargée de la Politique sociale, du Travail, de la Santé et des Retraites et ministre de l'Économie. 600 des 2 000 étudiants ayant reçu leur diplôme avec la meilleure note (*otlično* ou mention excellente) étaient présents à cette cérémonie organisée le 13 juillet 2018 (site officiel de l'Académie présidentielle, <https://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/vypusknikam-ran-higs-vruchili-diplomy-tatyana-golikova-i-maksim-oreshkin/>).

45. Bien que sa présence ait concerné des promotions des réserves de cadres (cadres des secteurs public et privé en formation continue au sein de l'Académie présidentielle), celle-ci est notable et a d'ailleurs été abondamment relayée par le service de communication de l'établissement, des sites institutionnels – tel que celui du Kremlin – et la presse. Voir notamment : <https://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/vladimir-putin-vstretitsya-s-vypusknikami-programmy-kadrovogo-rezerva/> ; <http://www.kremlin.ru/events/president/news/60309/audios> et <https://ria.ru/20180425/1519386899.html>.

diplôme aux pensionnaires de l'Académie des sciences sociales de l'Union soviétique près le Comité central du PCUS⁴⁶.

Outre sa dimension symbolique, cette tutelle présidentielle n'est pas anodine d'autant qu'elle vient rappeler que c'est l'administration présidentielle qui est à l'origine de la création de cette institution. Au-delà, elle est, de l'aveu d'un des acteurs centraux de l'établissement, « sa raison d'être » :

- Le président a fondé notre Académie, il a nommé notre directeur et tout ce que nous faisons se fait sous l'autorité de l'administration présidentielle. Et c'est pourquoi nous sommes une institution unique [...] En tant qu'université, établissement d'enseignement supérieur, nous faisons exactement la même chose que la MGU⁴⁷, le MGIMO⁴⁸... nous préparons des cadres. [...] Mais nous sommes sous l'autorité du président de la Fédération et nous réalisons la volonté de son administration et de son gouvernement.

- C'est pour cela que vous disiez que les autres universités ont plus de liberté ?

- [Il me coupe] Non mais nous avons des libertés, nous avons beaucoup de liberté. Entendez-moi bien, nous avons aussi beaucoup de liberté : liberté académique, liberté pédagogique... Mais, dans le cadre de la réalisation de nos missions, il faut comprendre que nous sommes certes une université, mais aussi une

46. Entretien semi-directif avec Tamara Moiseeva, directrice de centre, professeure, à l'Académie présidentielle, réalisé dans les murs de l'Académie, à Moscou, le 19/12/2015. Diplômée en 1987, Tamara Moiseeva s'était vu remettre, aux côtés de ses camarades de promotion, son diplôme par Mikhaïl Gorbatchev.

47. Université d'État de Moscou - Lomonossov. La MGU, fondée en 1755, est la plus ancienne université russe et l'une des plus prestigieuses. Elle forme chaque année plus de 45 000 étudiants tant en sciences humaines et sociales qu'en sciences physico-chimiques et mathématiques. Voir le site officiel de la MGU : <https://www.msu.ru/index.php>.

48. Institut des relations internationales de Moscou auprès du ministère des Affaires étrangères de la Fédération de Russie. Le MGIMO a d'abord été créé sous la forme d'une faculté de relations internationales, au sein de l'Université d'État de Moscou - Lomonossov (MGU), par une décision du Conseil des commissaires du peuple de l'Union soviétique du 31 octobre 1943 et ouverte en octobre 1944, afin de former une nouvelle génération de diplomates soviétiques. C'est aujourd'hui une des universités les plus réputées du pays. Voir le site officiel du MGIMO : <https://mgimo.ru/>.

école nationale d'administration, un centre de consulting scientifique... donc l'administration présidentielle coordonne et dirige notre action. Ce n'est pas une limitation de notre liberté, c'est notre raison d'être⁴⁹.

Les missions de l'Académie présidentielle s'inscrivent ainsi dans le prolongement de celles du gouvernement, du président et de leur administration. Ainsi, il est attendu par les équipes au pouvoir que l'ARENAP prenne, en ces matières, le relais d'une autre institution qui a joué un rôle prépondérant depuis le début des années 1990 : le Haut Collège d'économie de Moscou. En effet, la Vyshka, comme est surnommé l'établissement en Russie, se caractérise également par sa multipositionnalité - dans une moindre mesure que l'ARENAP, toutefois - puisqu'elle était tout à la fois une université de recherche, un *think tank* et une école de commerce⁵⁰. Surtout, la Vyshka a été fondée *ex nihilo*, en 1992, à l'initiative d'un groupe d'enseignants issus de la faculté d'économie de l'Université d'État de Moscou, et avec le soutien du gouvernement de Egor Gaïdar. Elle a été envisagée dès sa fondation, par le pouvoir de l'époque, comme un laboratoire d'idées au service du gouvernement et de sa politique, tout particulièrement en matière de réforme de l'éducation, de réforme de l'économie et de réforme de l'État⁵¹. Il semble que l'Académie présidentielle soit amenée à jouer un rôle croissant, notamment de conseil au gouvernement et des administrations et de formation continue des agents publics qui soulève des questions sur l'avenir de la Vyshka en ces matières. Considérée comme une représentante du camp « libéral », dans la compétition politique qui a cours au sommet du pouvoir, cette dernière serait concurrencée par un nouvel acteur, créé par le pouvoir poutinien et davantage à son image.

49. Entretien semi-directif avec Otar Razzivin, professeur, juriste émérite de la Fédération de Russie, directeur d'institut au sein de l'ARENAP, réalisé dans son bureau de l'Académie présidentielle, à Moscou, le 22/11/2017.

50. Carole Sigman, « Le Haut Collège d'économie : école de commerce, université et *think tank* », dans Tatiana Kastueva-Jean (dir.), *Les universités russes sont-elles compétitives ?*, Paris, CNRS Éditions, 2013, p. 97-137.

51. *Ibid.*, p. 97-98.

Enfin, la puissance économique et financière de l'Académie présidentielle atteste de l'importance stratégique qu'elle revêt pour le pouvoir et de sa situation privilégiée. En 2019, l'ARENAP disposait d'un budget, pour sa seule antenne moscovite – c'est-à-dire sans prendre en compte ses cinquante filiales régionales et infrarégionales –, de 14 milliards de roubles, équivalant à près de 180 millions d'euros, dont plus de la moitié provenait du budget fédéral (56 %), pour former 19 000 étudiants en formation initiale et près de 29 000 cadres en formation continue et perfectionnement professionnel⁵². Elle bénéficie également d'arbitrages de plus en plus favorables de la part du ministère des Sciences et de l'Enseignement supérieur, notamment dans l'attribution des « places budgétaires », c'est-à-dire financées sur le budget fédéral et permettant aux meilleurs étudiants d'étudier gratuitement, et ce au détriment de ses principaux concurrents en sciences humaines et sociales alors même que la politique du ministère de ces dernières années consiste au contraire à favoriser les études techniques⁵³.

Une créature du pouvoir et un prolongement du pouvoir d'État

L'Académie présidentielle s'inscrit dans le prolongement des missions du gouvernement et constitue en cela un instrument – ou un dispositif d'action publique – chargé de conférer les moyens humains aux équipes au pouvoir de réaliser ses volontés en matière d'administration de l'État et de la société. Un rôle qui n'est pas sans rappeler les ambitions de l'agence pour la politique des cadres Roskadry qui a existé sous Boris Eltsine au début des années 1990⁵⁴. Au-delà des seuls contenus de la formation des cadres, il est intéressant de se pencher sur l'ensemble des

52. Données (2019) du ministère des Sciences et de l'Enseignement supérieur de la Fédération de Russie, http://indicators.miccedu.ru/monitoring/_vpo/inst.php?id=1783.

53. Carole Sigman, « Le Haut Collège d'économie », *op. cit.*, p. 108.

54. Pour davantage de détails sur la Roskadry, voir Victor Violier, « Façonner l'État, former ses serviteurs : les reconfigurations de la politique des cadres de la fin de l'Union soviétique à la Russie de Vladimir Poutine », thèse de

manières de voir et de concevoir leur mission par les membres du personnel enseignant et dirigeant. Dans ses travaux sur l'État, en distinguant le pouvoir, en tant que capacité à obtenir l'obéissance, de la domination, en tant que pouvoir légitime, c'est-à-dire consenti par les dominés, Max Weber a démontré qu'aucun pouvoir ne pouvait s'inscrire dans le temps long sans assurer les conditions de sa légitimation⁵⁵. À cet égard, l'Académie présidentielle est un maillon essentiel des modalités d'exercice et de pérennisation de cette acceptation de la domination par la population russe. L'ARENAP est en ce sens à envisager comme un outil, privilégié par le pouvoir, de « quotidiennation » ou de banalisation du charisme juridique de l'État⁵⁶, et ce d'autant plus que la bureaucratie est l'instrument par excellence de la domination légale-rationnelle en tant qu'elle repose sur « la croyance en la légalité des règlements arrêtés et du droit de donner des directives qu'ont ceux qui sont appelés à exercer la domination par ces moyens⁵⁷ ». Dans cette optique, la bureaucratie est effectivement l'instrument véritable de l'État moderne qui assoit sa domination en la fondant sur la légitimité des lois et règlements qu'il édicte. Et c'est justement le sens du fameux « monopole de la contrainte physique légitime » que l'État revendique, avec succès, et qui correspond à la naissance de l'État moderne au terme du processus d'expropriation des pouvoirs concurrents, privés, du pouvoir central, étatique⁵⁸. La bureaucratie joue également un rôle essentiel parmi les mécanismes qui permettent d'assurer la

doctorat en science politique, sous la direction de Béatrice Hibou, Nanterre, Université Paris Nanterre, 2021.

55. Max Weber définit la domination comme un pouvoir légitime consistant en « la chance de trouver des personnes déterminables prêtes à obéir à un ordre de contenu déterminé », et précise par ailleurs que « tout véritable rapport de domination comporte un minimum de volonté d'obéir, par conséquent, un intérêt, extérieur ou intérieur, à obéir » (Max Weber, *Économie et société*, Paris, Plon, 1971, p. 56 et p. 219).

56. Pierre Bourdieu, *Sur l'État : cours au Collège de France, 1989-1992*, Paris, Éd. du Seuil/Raisons d'agir, coll. « Cours et travaux », 2012, p. 99.

57. Max Weber, *Économie et société*, *op. cit.*, p. 222.

58. Max Weber, *Le savant et le politique*, tr. Julien Freund, Paris, 10/18, 2012, p. 124-125.

pérennité de la domination politique⁵⁹. De ce point de vue, la manière dont le directeur de l'Institut de gestion et d'administration publique (IGSU) définit les missions de l'Académie est particulièrement éloquente :

Le pouvoir a changé, le régime aussi mais tout régime politique a besoin de gens qui exécutent ses décisions. Comme le disait le camarade Iossif Vissarionovitch Staline : « C'est une chose de donner de bonnes directives, c'en est une autre de trouver des gens qui les exécuteront. » Voilà. Staline, Dieu merci, est mort. Mais l'impératif de gouverner et de diriger l'État, lui, demeure. C'est pourquoi il est de notre ressort de préparer des gens qui comprennent correctement les missions qui leur sont confiées par l'État. En cela nous nous différencions naturellement d'autres universités, disons classiques, qui disposent certainement de davantage de marges de manœuvre concernant leurs activités. Notre mission est de préparer des cadres pour permettre la réalisation de la volonté politique du gouvernement, la volonté de l'État. Il n'y a là rien de bien ou de mal, c'est simplement le sens de notre mission et de cette Académie⁶⁰.

Le directeur de l'IGSU définit la mission de cette académie d'administration et du service public sur un mode comparable au discours porté sur l'Institut national du service public (INSP) en France, que cela soit par les représentants de l'institution ou les impétrants. La raison d'être de l'établissement et l'importance de ses missions s'inscrivent dans le cadre du « service de l'État » et du « goût de la chose publique⁶¹ ». À ceci près que la volonté

59. Voir notamment ses travaux sur la Tunisie de Ben Ali puis ceux s'intéressant plus généralement aux modalités d'exercice de la domination politique : Béatrice Hibou, *La force de l'obéissance : économie politique de la répression en Tunisie*, Paris, La Découverte, coll. « Textes à l'appui. Histoire contemporaine », 2006 ; Béatrice Hibou, *Anatomie politique de la domination*, Paris, La Découverte, 2011.

60. Entretien semi-directif avec Otar Razživin, professeur, juriste émérite de la Fédération de Russie, directeur d'institut au sein de l'ARENAP, réalisé dans son bureau de l'Académie présidentielle, à Moscou, le 21/11/2017.

61. Ces formules font partie des lieux communs des discours d'institution portés sur l'ENA lorsqu'on évoque ses missions. On peut trouver un très bon exemple de leur usage dans le discours « Servir l'État aujourd'hui », prononcé par Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, président du conseil

de l'État et la volonté politique du gouvernement semblent se confondre. Il n'est pas non plus fait mention du « service de l'intérêt général » correspondant au temps long des missions d'un État – et de son administration – au service des citoyens, et si cher aux discours d'autocélébration et d'autolégitimation tenus sur son homologue française. Sans revenir sur l'analyse critique que fait Jean-Michel Eymeri-Douzans de « la vocation » des énarques et, par ce biais, des discours de l'« en-groupe », sur l'ENA – ancêtre de l'INSP⁶² –, nous pouvons remarquer cette différence manifeste entre les deux discours. La vocation des énarques est, en principe, de servir l'État. Nul énarque, et encore moins un représentant de l'école, n'aurait l'idée de déclarer servir « la volonté politique du gouvernement » ou du pouvoir, quel que soit, dans les faits, la réalité des rapports entre le pouvoir politique et la haute fonction publique. Il convient, systématiquement, pour les acteurs de l'institution, de rappeler que « l'action de l'État tire sa légitimité du service de l'intérêt général⁶³ ». Et cette notion de « service de l'État » est également reprise par la loi qui prévoit que les élèves de l'ENA s'engagent « en contrepartie de l'effort couvert par l'État pour financer leur scolarité [...] à servir l'État pendant une durée minimum de 10 ans⁶⁴ ». Dans le cas russe, et certainement en raison de la longévité du pouvoir en place, mais aussi d'une tradition bureaucratique particulière, le service de l'État s'assimile au service du chef de l'État et de son équipe. On comprend à travers ce discours qu'il est parfaitement admis

d'administration de l'ENA, aux élèves-fonctionnaires de l'ENA et de l'INET, le 14 mars 2018, à l'ENA (Strasbourg). Voir le site du Conseil d'État : <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/servir-l-etat-aujourd-hui>.

62. Voir notamment le troisième chapitre de l'ouvrage tiré de sa thèse consacrée aux administrateurs civils issus de l'ENA : « Les logiques d'une ambition », dans Jean-Michel Eymeri, *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, coll. « Études politiques », 2001, p. 87-113.

63. « Servir l'État aujourd'hui », discours de Jean-Marc Sauvé, cit.

64. Article 3 de la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique (site internet officiel de Legifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006052061&dateTexte=20200709>).

par les acteurs de l'institution que l'Académie présidentielle est un instrument au service du pouvoir de Vladimir Poutine et de l'exercice de sa domination politique. Cette mission au service de l'État et de l'action du chef de l'État et du gouvernement s'est illustrée de manière particulièrement saisissante à la suite de l'occupation de la Crimée par la Fédération de Russie.

Pour rappel, à partir de novembre 2013, et à la suite de la décision du gouvernement ukrainien de ne pas signer un accord d'association avec l'Union européenne au profit d'un accord avec la Russie, des manifestations pro-européennes ont eu lieu sur la place du Maïdan, à Kiev. La forte mobilisation aboutira finalement au renversement du pouvoir en place et au départ du président pro-russe Viktor Ianoukovytch, en février 2014, remplacé par Oleksandr Tourtchynov et un gouvernement dirigé par Arseni Iatseniouk. Or dès le début du mouvement « Euromaïdan », l'opposition d'une partie de la population ukrainienne se manifeste, en particulier dans les régions du sud-est, à Donetsk, Louhansk ou bien encore Kharkiv. Vladimir Poutine accuse, depuis le début de la crise ukrainienne, l'Union européenne d'être derrière l'insurrection populaire, et dénonce « un coup d'État » bien qu'il cesse progressivement de soutenir l'ancien président ukrainien. Considérant que le nouveau gouvernement ukrainien est illégitime, la Russie déploie des troupes, d'abord non identifiées, et qu'elle présente comme des « forces d'autodéfense locales » dans le sud-est de l'Ukraine. Le 11 mars 2014, le Parlement de Crimée déclare l'indépendance de la République de Crimée (réunissant la République autonome de Crimée et Sébastopol). Et le 18 mars 2014, à la suite d'un référendum tenu deux jours plus tôt sous occupation militaire russe, le gouvernement russe annonce que la République de Crimée et la ville de Sébastopol deviennent deux nouveaux sujets de la Fédération de Russie⁶⁵.

65. Sur le mouvement pro-européen de Maïdan, la crise ukrainienne et l'occupation militaire de la Crimée par la Russie, voir notamment : Ioulia Shukan, *Génération Maïdan : vivre la crise ukrainienne*, La Tour-d'Aigue, Éd. de l'Aube, coll. « Collection document », 2016 ; Alain Guillemoles, *Ukraine : le réveil d'une nation*, Paris, Les petits matins, 2015.

Moins d'une semaine après l'intégration de ces deux nouveaux sujets à la Fédération de Russie⁶⁶, le Premier ministre, Dmitri Medvedev, avait déclaré, lors d'une réunion télévisée consacrée au développement économique et social de la Crimée :

Il est nécessaire que les employés des administrations soient reconvertis de manière urgente et obligatoire selon les règles fédérales et, bien sûr, qu'ils s'habituent à notre législation russe⁶⁷.

Or c'est l'Académie présidentielle qui sera chargée par le gouvernement de remplir cette mission exceptionnelle de formation de ces nouveaux agents publics, afin, notamment, que chaque ministère et agence fédérale russe puisse créer des relais de son administration sur le territoire criméen à partir des administrations existantes. Ainsi, ce sont plus de 14 000 anciens agents publics ukrainiens qui ont été formés, dès 2014, entre Moscou et le siège moscovite de l'Académie russe de l'économie nationale et de l'administration publique, sa filiale régionale de Rostov-sur-le-Don, située au sud-ouest de la Russie à moins de 500 kilomètres des nouveaux territoires, et la péninsule de Crimée, dans laquelle des enseignants et administrateurs de l'établissement se sont rendus régulièrement à partir du mois de mars 2014. Il est intéressant de noter que, parmi l'impressionnant contingent de fonctionnaires formés, 400 d'entre eux – correspondant aux plus hautes fonctions de l'ancienne administration – ont été reçus à Moscou, à plus de 1 500 kilomètres de la péninsule de Crimée, pour y être formés dans les murs de l'établissement⁶⁸. Les capacités d'accueil de l'établissement moscovite sont certes conséquentes mais il semble que la dimension symbolique ait aussi

66. Respectivement la République de Crimée et la ville d'importance fédérale – statut dont jouit aussi Saint-Petersbourg et Moscou – de Sébastopol.

67. Déclaration de Dmitri Medvedev lors d'une réunion retransmise à la télévision et consacrée au développement économique et social de la Crimée. Propos rapportés par l'agence de presse Ria Novosti dans une dépêche du 24 mars 2014 (en ligne), URL : <https://ria.ru/20140324/1000823336.html>.

68. Entretien semi-directif avec Vera Mament'eva, doyenne de faculté, directrice de département et professeure, à l'ARENAP, réalisé dans son bureau, à Moscou, le 21/12/2015.

fortement pesé dans ce choix de faire venir ces centaines de hauts fonctionnaires à Moscou plutôt que de les former à Rostov-sur-le-Don. Au total, ces sessions de formation se sont étalées sur deux ans sous l'égide de l'ARENAP et sur décret du président de la Fédération⁶⁹. Notons comment ce mouvement de transition d'un pan entier de l'administration d'un pays étranger est perçu et justifié par un juriste, professeur au sein de la faculté de gestion du personnel et de la fonction publique de l'Académie présidentielle :

Vous comprenez, en Russie, pour être des représentants de la loi, il faut satisfaire à des exigences professionnelles. Nous ne pouvons pas prendre des gens comme ça de la rue [sic] et leur dire allez-y maintenant vous représentez l'État ! Il nous fallait d'abord les former et, ensuite, tester leurs connaissances du système juridique et du droit de la Fédération de Russie⁷⁰.

La formation dispensée par l'Académie présidentielle a pu, notamment pour les agents de haut rang et de rang moyen, être adaptée à l'administration d'appartenance et au niveau de responsabilités de chaque agent. Elle comportait néanmoins un socle commun aux 14 000 agents formés et composé d'enseignements juridiques et de gestion publique portant sur le système politique et juridique russe (Constitution, droit de la fonction publique, etc.) et l'organisation et les missions de la fonction publique en Russie⁷¹. Le cas de la formation des anciens fonctionnaires ukrainiens de Crimée par l'établissement moscovite et sa filiale de Rostov-sur-le-Don illustre parfaitement la mission de formation professionnelle d'agents publics au service de l'État et d'institution prolongeant la volonté du gouvernement et la mise en œuvre de ses projets qu'est appelée à jouer l'Académie présidentielle depuis sa création.

69. Entretien semi-directif avec Vladimir Ušakov, directeur de programme et directeur de chaire à l'ARENAP, réalisé dans son bureau, à Moscou, le 4/12/2015.

70. *Ibid.*

71. Entretien semi-directif avec Vera Mament'eva, cit.

Outre que l'une des missions principales de l'établissement consiste en la formation professionnelle d'agents publics et, plus généralement, de cadres des secteurs public et privé, les différentes entités qui composent l'Académie présidentielle entretiennent des relations très étroites avec les administrations fédérale, régionale et locale.

Accompagner la réforme de l'État et agir sur l'agenda politique national et international

L'Académie présidentielle est particulièrement sollicitée par le pouvoir dans le cadre de la formation des grands corps de l'administration et des hauts fonctionnaires (juges, procureurs, magistrats de la Cour des comptes, banquiers centraux, etc.). Dans cette optique, et afin d'assurer la pérennité de marchés rémunérateurs et prestigieux, l'établissement a noué des relations avec les différentes branches et les différents corps de l'administration.

Tout d'abord, l'Académie présidentielle a été, avec le Haut Collège d'économie de Moscou, sélectionnée pour piloter le programme de développement économique et social « Stratégie 2020 ». Imaginé à partir de 2006 et approuvé par décret par le gouvernement en 2008, ce programme vise à concevoir et mettre en œuvre une « stratégie de développement socio-économique à long terme de la Fédération de Russie jusqu'en 2020⁷² ». Il a débuté par la constitution de 21 groupes d'experts sous la direction commune des recteurs des deux établissements. Ces travaux ont donné lieu à un certain nombre de publications dont un rapport final, publié en mars 2012, et intitulé « Rapport final sur les résultats du travail des experts sur les questions d'actualité de la stratégie socio-économique de la Russie pour la période allant jusqu'à 2020 "Stratégie 2020" : Un nouveau

72. Il s'agit du nom officiel du document présentant le programme lorsqu'il est soumis pour adoption par le gouvernement en 2008 (*Koncepcija dolgosročnogo social'no-ekonomičeskogo razvitija Rossijskoj Federacii do 2020 goda*).

modèle de croissance – une nouvelle politique sociale⁷³ ». Ce premier exemple illustre le rôle de premier plan que joue l'Académie présidentielle en tant que conseiller scientifique du pouvoir politique.

Ensuite, l'Académie présidentielle a noué un certain nombre de partenariats et d'accords de coopération avec des institutions fédérales et différents corps de l'administration russe. Ce type de rapprochement et de relations privilégiées a notamment concerné le ministère de la Culture, à partir de 2015, le ministère de la Santé en 2016, le ministère de l'Énergie en 2017, ou encore le Service fédéral de statistique Rosstat, la Banque agricole russe et l'agence pour le développement de l'énergie atomique Rosatom⁷⁴. Il s'agit en général d'accords visant à réserver à l'Académie présidentielle la prise en charge de la formation des agents de ces administrations ou institutions. Ils contribuent, en tous les cas, au rapprochement et à une collaboration étroite de l'établissement avec l'administration à tous les niveaux. On a en effet observé le même type de pratiques, à l'échelle régionale et locale, pour les filiales de l'Académie présidentielle.

Enfin, il convient d'ajouter à ces deux premiers points la forte présence de hauts fonctionnaires et de membres des plus hautes administrations, telle que l'administration présidentielle, parmi le corps enseignant et les intervenants au sein de l'Académie présidentielle. Cette circulation opère dans les deux sens puisque, en effet, nombre d'anciens élèves de l'ARENAP intègrent les grands corps de l'administration. Ces circulations concourent à homogénéiser ces deux espaces et à les mettre en relation constante. L'Académie présidentielle est comparable sur ce point aux cas français de Sciences Po et de l'INSP, établissements dans lesquels de nombreux enseignements sont assurés ou encadrés par des membres de la haute administration, parmi lesquels figurent

73. Site officiel du programme « Stratégie 2020 », <http://2020strategy.ru/documents/32710234.html>.

74. Site officiel de l'Académie présidentielle, <https://www.ranepa.ru/>.

même un certain nombre d'anciens élèves⁷⁵ permettant de perpétuer l'esprit de corps propre à ces écoles du pouvoir⁷⁶.

Tous ces échanges contribuent à l'interpénétration des deux espaces – haute administration et branche recherche, expertise et *consulting* de l'Académie présidentielle – dont l'une des manifestations les plus visibles consiste en l'organisation du Forum Gaïdar. Central dans la vie intellectuelle, économique et politique du pays, cet événement surnommé le « Davos russe » par la presse nationale⁷⁷, se tient chaque début d'année sur le campus de l'Académie présidentielle, depuis sa première édition en 2010. Le Forum Gaïdar rassemble d'éminents chercheurs et scientifiques, des hommes politiques et des représentants des milieux économiques et financiers et est co-organisé par l'Académie présidentielle et l'Institut de politique économique Gaïdar. Outre les questions économiques et de société, le Forum Gaïdar consacre un certain nombre d'espaces de discussions et de débats aux questions internationales, notamment articulées autour de la place et du rôle de la Russie dans le monde contemporain. La 11^e édition qui s'est tenue au début de l'année 2020 s'intitulait d'ailleurs « La Russie et le monde. Les défis de la nouvelle décennie⁷⁸ ». À l'issue du Forum, auquel participent, chaque année, de très nombreux chercheurs, enseignants et administrateurs de l'Académie présidentielle⁷⁹, un rapport final est élaboré comprenant les principales propositions stratégiques issues des discussions. Les membres de l'établissement concourent ainsi à l'élaboration de l'agenda politique et économique du pays.

75. Jean-Michel Eymeri, *La fabrique des énarques*, op. cit. ; Alain Garrigou, *Les élites contre la République : Sciences Po et l'ENA*, Paris, La Découverte, coll. « Cahiers libres », 2001.

76. Pierre Bourdieu, *La noblesse d'État : grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Éd. de Minuit, coll. « Le sens commun », 2002.

77. Voir par exemple cet article en ligne du quotidien économique russe RBK au sujet de l'édition 2020 : <https://plus.rbc.ru/partners/5e1972787a8aa99d3bae9175>.

78. Notre traduction (titre original en russe : *Rossija i Mir. Vyzovy novogo desjatiletija*).

79. En 2020, on comptait plus de 60 membres de l'Académie présidentielle parmi les experts du forum.

L'organisation du forum au sein de l'établissement a contribué, au cours des dix dernières années, à renforcer son rôle et son rayonnement en tant que nouveau laboratoire d'idées au service des élites politiques, administratives et économiques du pays.

Dans un contexte international de recul de l'État devant le marché et de constitution d'un marché international des formations aboutissant à la mise en concurrence généralisée des établissements d'enseignement supérieur à l'échelle de la planète, l'Académie présidentielle témoigne d'une stratégie à contre-courant de l'État russe. À l'instar de son homologue chinois⁸⁰, le pouvoir russe a fait le choix de concevoir et d'organiser la formation des élites dans le cadre d'un État fort et qui cherche à jouer un rôle dominant autant sur le marché intérieur qu'à l'international. Dans cette optique, la formation des élites et la formation de masse de cadres intermédiaires et de rang inférieur sont pensées ensemble et articulées selon les mêmes modalités. Dès son arrivée au pouvoir et son élection à la tête de la Russie, en 2000, Vladimir Poutine prônait deux principes qui feront la marque de ses premiers mandats : « la dictature de la loi⁸¹ » et la restauration de « la verticale du pouvoir⁸² ». Le premier principe correspond à la conception qu'il se fait de la démocratie et traduit une conception répressive du droit,

80. Pour approfondir une comparaison féconde avec les stratégies du pouvoir chinois en matière de formation des élites, voir notamment Jean-Louis Derouet (dir.), *La formation des élites en Chine et en France (XVII^e-XXI^e siècles) – Les apports de regards croisés : sociologie, histoire, philosophie politiques*, Louvain-la-Neuve, Academia L'Harmattan, coll. « Thélème », 21, 2017.

81. Anne Gazier, « La mise au pas des régions russes ? La réforme institutionnelle de Vladimir Poutine », *Le Courrier des pays de l'Est*, 1015, mai 2001, p. 4-14 ; Jean-Robert Raviot, « Les rapports centre-régions en Russie : Rééquilibrage et continuité », *Le Courrier des pays de l'Est*, 1033, 1^{er} mars 2003, p. 4-15.

82. Vladimir Âkovlevič Gel'man, « Vozvrašenie Levafana? Politika recentralizacii v sovremennoj Rossii » [Le retour du Léviathan ? La politique de recentralisation en Russie contemporaine], *Polis*, 2, 2006, p. 90-109 ; Anne Gazier, « Le président de la Fédération de Russie et l'instauration d'une "verticale exécutive" », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 39 (2), 2008 ; Clémentine Fauconnier, « La verticale du pouvoir, force et faiblesse de la Russie de Vladimir Poutine », *Revue internationale et stratégique*, 118, 2020, p. 154.

destiné à assurer le contrôle du pouvoir sur l'ensemble du pays. Le second principe traduit la nécessité, à ses yeux, de renforcer le pouvoir central aux dépens des régions – dont les exécutifs se sont émancipés sous les mandats de Boris Eltsine – ainsi que des régions aux dépens des municipalités. Il s'agit de renforcer la hiérarchie de la verticale administrative. À partir de 2010 et la création de l'Académie russe de l'économie nationale et de l'administration publique, formation initiale des jeunes écoliers et formation continue des cadres en poste dans l'administration se complètent pour, d'une part, répondre à l'impératif de doter l'économie et l'administration du pays de cadres et de managers qualifiés et, d'autre part, préparer l'avenir du régime et former des cohortes de serviteurs du nouvel État russe, fidèle à la conception qu'en a le pouvoir : un État fort et centralisé au sein duquel a été rétablie la « verticale du pouvoir ».

II. FORMER LES CADRES DU RÉGIME : POUVOIRS D'UNE ÉCOLE

L'Académie présidentielle déploie ses activités de formation dans deux directions principales. Tout d'abord, l'ARENAP a réinvesti, en centralisant et en uniformisant le dispositif, la mission des académies régionales d'administration publique et, d'une certaine manière, de leurs ancêtres soviétiques, de formation professionnelle continue des cadres. En sus du prolongement de cette mission historique qui répond à un impératif contemporain de modernisation de l'administration, l'établissement moscovite a ouvert ses portes, à partir de 2012, aux écoliers diplômés de l'enseignement secondaire et développé un vaste catalogue de formations en sciences humaines et sociales. Dans un cas comme dans l'autre, une nouvelle spécialité est au cœur du cursus de formation des cadres de l'État : la gestion publique d'État et municipale ou GMU (*Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie*).

FAÇONNER L'ADMINISTRATION : LA FORMATION CONTINUE DES AGENTS PUBLICS

Obligation de formation et demande des administrations

En Russie, il n'existe pas de statut équivalent à celui de la fonction publique française (cf. encadré ci-dessous). Les agents publics ne sont pas titulaires de leur grade leur donnant accès à un certain nombre d'emplois, mais liés contractuellement à l'administration qui les emploie. Les enseignants-chercheurs, par exemple, peuvent signer des contrats d'une durée allant d'un à cinq ans. Il existe néanmoins deux lois fédérales qui organisent et réglementent la fonction publique et les droits et obligations des travailleurs du service public civil (*gosudarstvennaâ graždanskaâ služba*).

Encadré 2**Les particularités de la fonction publique russe**

L'étude de la fonction publique russe n'est pas simplifiée par le flou qui caractérise ses contours. Envisagé depuis la France, où la fonction publique désigne souvent, en partie à tort, le corps des fonctionnaires régis par un statut propre¹, cela est particulièrement manifeste. Le recensement des agents, bien qu'il puisse souffrir de contestations (*quid* des agents vacataires de la fonction publique), est beaucoup plus aisé en France.

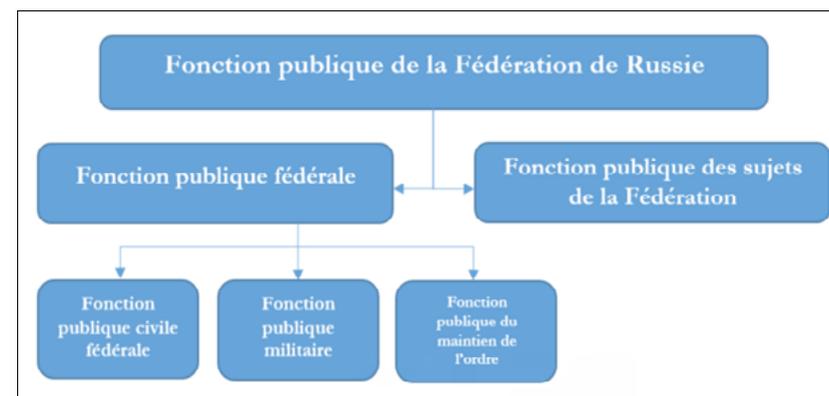
En 2013, l'OCDE² évaluait la part de l'emploi public en Russie à environ 18 % de la population active, avec un recul de plus de deux points en 10 ans. Ce chiffre est à apprécier au regard des comparaisons internationales faisant état d'une moyenne de 15 % pour la totalité des pays de l'OCDE. Les pays où l'emploi public est le plus important sont la France (22 %), la Finlande (24 %), le Danemark (29 %), la Suède (29 %) et la Norvège (30 %). À l'inverse, les plus faibles contingents (en termes relatifs) se trouvent au Japon (10 %) et en Allemagne (11 %).

Néanmoins, les contours de l'emploi public sont ainsi beaucoup plus nébuleux. Il existe une « fonction publique » au sens d'un groupe professionnel d'agents au service de la puissance publique mais son cadrage pose un certain nombre de problèmes. À ce stade, on retient dans le cadre de notre travail, une définition essentiellement substantielle en portant notre intérêt sur les agents exerçant un métier d'intérêt public. Si le terme « fonction publique » n'a pas d'équivalent russe, celui de « service public » est bien traduit et sert justement à désigner ce groupe professionnel, comme les missions qui lui sont dévolues.

1. Pour rappel : loi fondatrice du statut général des fonctionnaires en date du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

2. Étude OCDE, « Government at a Glance 2013 » (en anglais), disponible en ligne : https://read.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013_gov_glance-2013-en#page1.

En premier lieu, la loi fédérale n° 58 « Sur le système de la fonction publique³ », adoptée en 2003 par la Douma fédérale, définit les concepts et principes de base de la fonction publique d'État et organise sa division en trois sous-ensembles : la fonction publique civile, la fonction publique du maintien de l'ordre et la fonction publique militaire (voir figure ci-dessous). En second lieu, la loi fédérale n° 79 « Sur la fonction publique d'État de la Fédération de Russie⁴ », adoptée en 2004 par la Douma fédérale, régleme en détail les questions relatives à la fonction publique, telles que les droits et les obligations – ainsi que les interdictions et les restrictions – liés à l'activité des agents publics du service public civil⁵.

Figure 2**Organisation de la fonction publique de la Fédération de Russie**

3. Loi fédérale « Sur la fonction publique d'État de la Fédération de Russie » du 27 mai 2003 n° 58 [Federal'nyj zakon «O sisteme gosudarstvennoj služby Rossijskoj Federacii» ot 27.05.2003 N 58-FZ], site officiel du Kremlin, <http://kremlin.ru/acts/bank/19524>.

4. Loi fédérale « Sur le service public civil d'État » du 27 juillet 2004 n° 79 [Federal'nyj zakon « O gosudarstvennoj graždanskoj službe Rossijskoj Federacii » ot 27.07.2004 N 79-FZ], site officiel du Kremlin, <http://kremlin.ru/acts/bank/21210>.

5. À noter que toutes les questions relatives aux activités des agents publics non couvertes par la FZ n° 79 sont régies par le droit du travail russe ordinaire.

La formation continue des agents publics est désormais une obligation légale contenue dans la loi fédérale n° 79. Les agents publics doivent suivre une formation professionnelle d'augmentation des compétences (*povyšenie kvalifikacii*) tous les trois ans. Il s'agit de formations de 18, 36, 72 ou 144 heures.

L'agent public reçoit alors un certificat nécessaire à la poursuite de son activité. De plus, les administrations publiques se montrent de plus en plus exigeantes vis-à-vis de leurs agents, y compris ceux déjà en poste, afin qu'ils aient des diplômes récents attestant de leurs compétences en lien avec les missions qui leur sont confiées. Aussi, de plus en plus d'agents publics sont-ils envoyés en formation par leur administration qui peut assumer la totalité ou une partie du financement. Lorsqu'un agent change de profil de poste – soit par désir personnel soit sur proposition de son administration, l'obligation légale est de suivre une formation de 144 heures au minimum. Seuls ces *dlinnye kursy* (longs cours) donnent aux agents concernés le droit de changer de spécialité ou de profil d'activité professionnelle.

Notre enquête à l'Académie présidentielle et dans ses filiales régionales nous a permis de constater la forte affluence de fonctionnaires, notamment en soirée, qui prennent part à des formations adaptées à leur emploi du temps de travail ordinaire dans les administrations. Il convient d'ajouter à ces contingents les agents, nombreux, inscrits en formation à distance. Il existe en effet trois modalités principales de formation continue des agents publics : les formations en présentiel du soir (les cours ont lieu de 19 à 22 heures après la journée de travail), les formations en distanciel (toute la formation se fait via des outils numériques, lectures et séminaires en visio-conférence, travaux en différé, etc.), et, enfin, les formations en distanciel avec des sessions de présentiel intensives (les agents suivent la formation à distance et se rendent dans l'établissement deux fois par an pour une période de trois semaines comprenant à chaque fois deux semaines de formation et une semaine d'examen).

Marchés publics, appels d'offres et concurrence imparfaite

Du fait de la législation – en particulier l'obligation triennale évoquée précédemment – et de la demande croissante des administrations, la formation continue professionnelle des agents publics constitue un vaste marché en Fédération de Russie. Ces dernières années, la baisse des dotations publiques conjuguée à la crise économique consécutive à la chute mondiale du cours des hydrocarbures et aux sanctions internationales, a encouragé les établissements à massivement investir ce marché rémunérateur. Le fonctionnement ordinaire est celui du concours public et de l'appel d'offres.

Alors qu'auparavant l'État accréditait un nombre restreint d'établissements pour concourir, toute structure de formation, y compris privée, peut désormais répondre aux appels d'offres des administrations. En 2010, le gouvernement a en effet supprimé le système de certificat d'État d'accréditation des formations professionnelles continues⁶ afin que tous les établissements puissent bénéficier de l'expérience de travailler avec les agents publics⁷. En conséquence, la très forte concurrence sur le marché de la DPO – tant au niveau local dans les régions, qu'au niveau fédéral pour les plus gros marchés – tend à favoriser le dumping des prix et conduit à s'interroger sur la qualité des formations, en particulier lorsqu'elles sont dispensées par des acteurs privés. D'une manière générale, on observe, d'après les acteurs du secteur – en particulier les administrateurs et enseignants des filiales régionales – une baisse du niveau général des formations afin de les rendre plus attractives en termes de coûts⁸.

6. Entretien semi-directif avec Nina Alekseeva, doyenne de faculté et professeure à l'Académie présidentielle », réalisé, dans son bureau de l'Académie présidentielle, à Moscou, le 16/12/2015.

7. *Ibid.*

8. Entretien semi-directif avec Sergej Gladun, enseignant de la filiale ouralienne de l'Académie présidentielle à Ekaterinbourg, réalisé dans son bureau, le 7/12/2017 ; entretien semi-directif avec Aleksandr Alekseev, directeur du Centre interrégional de qualification professionnelle d'une filiale régionale de l'Académie présidentielle, le 21/10/2014.

Sur ce marché particulièrement concurrentiel, l'Académie présidentielle – et, dans les régions, ses filiales – n'est pas tout à fait un acteur comme les autres. Tout d'abord, l'ARENAP et ses filiales profitent d'un domaine réservé des offres et des marchés publics de formation professionnelle des agents publics :

Il y a différentes sortes de marchés publics et il y a notamment ce qu'on appelle les *Gosudarstvennye zadanija*⁹ et c'est une forme de relation financière entre le fondateur d'une institution et cette institution. Donc, en fait, nous participons aux marchés publics ouverts au même titre que les autres universités. Mais il y a aussi tout un pan d'offres réservées par le fondateur de l'Académie – le gouvernement et l'administration présidentielle – pour l'Académie¹⁰.

En outre, très souvent, ces programmes dépendant du domaine réservé de l'Académie présidentielle sont financés directement par le budget fédéral, ce qui les rend particulièrement attractifs pour les agents publics puisqu'ils sont accessibles gratuitement¹¹. Ceci ne concerne en général que les programmes d'élite tels que les programmes de formation destinés aux réserves de cadres. Ensuite, l'ARENAP a noué des partenariats et des relations de coopération privilégiées avec certaines institutions publiques et administrations. Ces relations de proximité se prolongent dans

9. Missions publiques de l'État (notre traduction). Il s'agit de documents établissant les exigences relatives à la composition, la qualité et le contenu, les conditions, la procédure et les résultats de la prestation de services d'État dans différents domaines. En l'espèce il s'agit de certains corps d'administration où la formation ne peut, réglementairement, être confiée qu'à une institution étatique particulière. Les *Gosudarstvennye zadanija* ont été introduites par la loi fédérale du 26 avril 2007 n° 63 « Sur la modification du Code budgétaire de la Fédération de Russie avec la réglementation du processus budgétaire et la mise en conformité des différents actes statutaires de la Fédération de Russie avec la législation budgétaire de la Fédération de Russie ».

10. Entretien semi-directif avec Sergej Gladun, enseignant de la filiale ouralienne de l'Académie présidentielle à Ekaterinbourg, réalisé dans son bureau, le 12/12/2017.

11. Entretien semi-directif avec Galina Viktorovna Puškareva, professeure de science politique au sein du département d'analyse politique de la faculté d'administration publique de l'Université d'État de Moscou – Lomonossov, réalisé en salle des professeurs, à Moscou, le 14/11/2017.

un favoritisme qui ne dit pas son nom. La tutelle présidentielle joue ici un rôle fondamental bien que de manière informelle :

Sinon, bon, ce n'est pas formalisé mais, en pratique, disons que ça nous donne surtout un accès privilégié aux marchés publics lancés par l'administration présidentielle et le gouvernement, que cela soit sur le volet recherche ou le volet formation¹².

Enfin, de par les missions de l'Académie présidentielle et son expérience en matière de formation continue des agents publics, ses personnels détiennent un savoir-faire, une compétence bureaucratique très précieuse et quasi indispensable, d'abord pour répondre aux appels d'offres publics en respectant les formes juridiques, et ensuite pour saisir l'ensemble des attendus plus ou moins formellement explicités et y répondre. L'ARENAP et ses filiales remportent ainsi de très nombreux marchés face à des concurrents beaucoup moins aguerris. En effet, dans le processus de bureaucratisation néolibérale de l'administration russe, et en dépit de « l'exacerbation de sa nature formelle » sous le coup de la multiplication des normes, règles et procédures¹³, le statut exceptionnel de l'Académie présidentielle renforce le caractère biaisé des appels d'offres dans lesquels dominant « les opérations de gré à gré, les ententes et l'influence de facteurs pudiquement appelés "hors marché" (tels que la proximité, l'antériorité ou la connaissance préalable, les enjeux politiques d'équilibre entre groupes, régions, voire la corruption pure et simple)¹⁴ ». Par les effets de son expérience, de sa proximité avec les administrations, des domaines réservés et du favoritisme dont elle fait l'objet, l'ARENAP occupe ainsi, avec ses filiales, une position dominante sur le marché de la formation professionnelle continue (DPO), comme le résume le directeur scientifique d'une filiale régionale de l'ARENAP :

12. *Ibid.*

13. Béatrice Hibou, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte, coll. « Cahiers libres », 2012, p. 22-23.

14. *Ibid.*, p. 81.

Pour ce qui est du perfectionnement des agents publics et de la formation continue, c'est pareil. Dans les faits, nous n'avons pas de concurrent sérieux ici à Ekaterinbourg. Il y a énormément de demandes et d'appels d'offres et nous ne pouvons pas tous les gérer. Mais nous prenons la meilleure part, la plus « sucrée », celle qui paye le mieux avec les programmes les plus intéressants. Le reste va à la concurrence¹⁵.

En définitive, l'Académie russe de l'économie nationale et de l'administration publique, prise dans son ensemble – soit l'établissement moscovite et ses 60 filiales régionales –, revendique la formation de plus de 45 % de l'ensemble des agents publics du pays depuis sa création en 2010¹⁶.

Les programmes de formation professionnelle continue (DPO)

Les programmes de formation professionnelle ou DPO (*dopolnitel'noe professional'noe obrazovanie*) couvrent un très large spectre de disciplines et d'objets visant à permettre aux agents publics de se former tout au long de leur carrière afin d'améliorer leurs compétences professionnelles et d'être au fait des nouveaux outils de gestion de l'administration et de l'actualité du droit des services publics. Il existe des formations pour les agents publics de tous les niveaux. L'Académie présidentielle propose des programmes de DPO dans les disciplines suivantes : Relations internationales, Management, Gestion des ressources humaines, Sociologie, Droit et théorie du droit, Gestion publique d'État et municipale.

La gestion publique d'État et municipale (GMU) est la discipline la plus représentée. On peut y trouver des formations extrêmement variées portant, par exemple, sur le développement

15. Entretien semi-directif avec Al'bert Selihov, ancien directeur de centre de cadres d'une ville de province, directeur scientifique d'une Académie régionale du service public, filiale de l'Académie présidentielle, le 12/12/2017.

16. Données de l'Académie présidentielle sur la formation continue et le perfectionnement professionnels des agents publics disponibles sur son site internet officiel, <https://www.ranepa.ru/podgotovka-gossluzhashchikh/povyshenie-kvalifikatsi/>.

social et économique des régions du nord de la Russie dans le cadre des sanctions, la sécurité économique de la Russie, les projets de partenariat public-privé comme outil de mise en œuvre des objectifs stratégiques, les formes organisationnelles, économiques et juridiques de la lutte contre la corruption, ou encore « les questions relatives à la prévention du terrorisme » et « les questions relatives à la lutte contre l'extrémisme¹⁷ ».

Encadré 3

Un exemple de programme de DPO dans le secteur culturel et de l'éducation

- Diplômé délivré : Master de Gestion publique d'État et municipale, mention « Gestion dans les sphères culturelle, éducative et scientifique »¹⁸. Le Programme est dirigé par un adjoint du ministre de l'Éducation.
- Le public est composé d'auditeurs occupant des postes de direction dans des établissements d'enseignement secondaire, professionnels ou des établissements culturels.
- Il en coûte 200 000 roubles à chaque participant sur la totalité de la formation. Une somme importante (environ 2 500 euros) en général réglée par l'administration de l'agent. Le coût important de la formation en fait un programme sélectif. Les administrations d'origine jouent un rôle important dans cette sélection et récompensent ainsi les agents qu'elles jugent les plus « méritants ».
- Le programme de formation est interrégional et attire en particulier un public issu de régions éloignées de Moscou qui cherchent à profiter de la renommée de la maison-mère de l'Académie présidentielle en recevant un diplôme moscovite quand bien même les filiales régionales remettent, en principe, des diplômes équivalents.
- Formation organisée sur deux ans et demi, à raison de trois semaines d'enseignement et d'examens par semestre,

17. Site internet officiel de l'Académie présidentielle, <https://www.ranepa.ru/podgotovka-gossluzhashchikh/povyshenie-kvalifikatsi/>.

18. La page officielle du programme de Master est consultable sur internet sur le site officiel de l'Académie présidentielle : <https://igsu.ranepa.ru/program/p372/>.

soit cinq sessions en tout. Aux examens s'ajoute l'obligation de rendre un mémoire à l'issue de la formation.

- Le contenu de la formation se répartit entre, d'une part, des enseignements de GMU dispensés par des enseignants de l'Académie présidentielle et, d'autre part, des conférences magistrales, parfois suivies de questions/réponses ou d'un débat avec la salle.

- Exemples d'intervenants sélectionnés pour les conférences :

- le premier adjoint du ministre de l'Éducation de la Fédération de Russie ;
- le directeur du département juridique du ministère de l'Éducation de la Fédération de Russie ;
- le directeur du Rosobrnodzor¹⁹ ;
- le premier adjoint du ministre de l'Éducation ;
- le ministre de l'Éducation de l'Oblast de Kalouga ;
- le ministre de l'Éducation de l'Oblast de Tambov ;
- deux directeurs d'écoles secondaires de Moscou.

PRÉPARER L'AVENIR DU RÉGIME : LA FORMATION INITIALE

L'accueil d'étudiants aisés : une manne financière indispensable

À partir des années 1990, la très forte baisse des dotations de l'État aux établissements d'enseignement supérieur les a encouragés à développer un certain nombre de stratégies, parmi lesquelles l'ouverture de filières payantes afin de substituer l'argent des familles aux ressources du budget²⁰. Les institutions qui ont précédé l'Académie présidentielle n'ont pas échappé à cette crise de financement. Les académies régionales, qui n'ont pas

19. Le Rosobrnodzor, forme abrégée de Service fédéral de surveillance dans le domaine de l'éducation et de la science (Federal'naâ sluzhba po nadzoru v sfere obrazovaniâ i nauki), est un organe fédéral de contrôle et de surveillance de l'activité des institutions de formation créé en 2004. C'est, par exemple, le Rosobrnodzor qui délivre les accréditations aux établissements d'enseignement supérieur.

20. Boris Saltykov, « Enseignement supérieur en Russie : comment dépasser l'héritage soviétique ? », Russie.NEI.visions, 29, 2008, p. 13.

bénéficié du soutien du pouvoir fédéral dont ont joui les académies de l'économie nationale (ANH) et de l'administration publique (RAGS), ont ouvert des cursus de formation initiale afin d'accueillir des étudiants issus de l'enseignement secondaire et de financer ainsi leur activité de formation professionnelle des agents publics à destination des administrations locales. Fortes du soutien des autorités fédérales, les Académies de l'économie nationale (ANH) et de l'administration publique (RAGS) n'ont pas éprouvé ce besoin dans un premier temps. Néanmoins, après la fusion de 2010 et la création du plus grand établissement d'enseignement supérieur d'Europe, la stratégie de croissance de l'établissement décide ses dirigeants, au premier rang desquels le recteur Vladimir Mau, à ouvrir le campus moscovite, à l'instar des nouvelles filiales régionales intégrées à l'ensemble, à la formation initiale. Ce revirement, qui contrevient à la mission originelle de l'Académie et va contribuer à diversifier considérablement son offre de formation, va permettre de multiplier par deux le budget de l'établissement, celui-ci n'étant plus financé qu'à hauteur de 55 % par l'État²¹.

Et, rapidement, l'Académie présidentielle, que cela soit à Moscou ou en régions, a su attirer les jeunes diplômés de l'enseignement secondaire et leurs familles, l'image de marque de l'institution présidentielle en Russie jouant à plein. Plusieurs témoignages recueillis au sein des établissements au sujet du public étudiant de l'Académie et de ses filiales, comme par exemple ici au sein de la filiale ouralienne de l'Académie présidentielle, à Ekaterinbourg, le confirment :

C'est une institution unique en son genre et très centrale avec la tutelle présidentielle. Donc dès le début, pour ce qui est de la formation initiale, on avait beaucoup d'enfants de fonctionnaires, de niveau régional, d'enfants du grand business... en somme, les représentants des élites régionales en place, politique et administrative, bien sûr, mais aussi économique. Tous ces gens ont considéré immédiatement l'Académie comme un bon lieu de

21. Données du ministère des Sciences et de l'Enseignement supérieur de la Fédération de Russie, http://indicators.miccedu.ru/monitoring/_vpo/inst.php?id=1783.

formation pour leurs enfants. Si bien qu'ils sont vraiment nombreux dans les murs, ces enfants des élites régionales²².

Ce recrutement fait la fierté des personnels ainsi que des étudiants. La fréquentation des locaux et des étudiants en formation initiale dans les couloirs, la cafétéria ou la bibliothèque a également permis de le confirmer. Des entretiens de groupes menés auprès d'étudiants de 4^e année de *bakalavriat* en relations internationales de la filiale sibérienne de l'Académie présidentielle, à Novossibirsk, mettent en évidence la manière dont ces étudiants eux-mêmes perçoivent leur positionnement dans l'espace social, notamment à travers la comparaison avec leurs homologues de l'Université d'État de Novossibirsk, située à la périphérie de la ville, dans le quartier d'Akademgorodok. Ainsi, les jeunes étudiants de l'Académie présidentielle affichent, sans aucun complexe, devant un visiteur étranger, un franc mépris pour ces derniers. Sur un groupe de 25 étudiants, près d'une dizaine d'entre eux prennent successivement la parole sur le sujet, les qualifiant de « ringards à lunettes²³ », se moquant de leur apparence physique, leur manière de s'habiller et de se déplacer et assurant qu'ils seraient capables de les reconnaître au premier coup d'œil, de « sentir » qu'ils sont de là-bas et pas du centre de Novossibirsk²⁴.

Les programmes de *bakalavriat* et de *magistratura* destinés aux étudiants en formation initiale de l'Académie présidentielle sont souvent plus coûteux que ceux de ses principaux concurrents. Ainsi il faut compter entre 150 000 roubles pour la spécialité la moins onéreuse – informatique appliquée – et 606 900 roubles pour la spécialité la plus onéreuse – management international –, pour chacune des quatre années d'études en *bakalavriat*. En

22. Entretien semi-directif avec Sergej Gladun, enseignant de la filiale ouralienne de l'Académie présidentielle à Ekaterinbourg, réalisé dans son bureau, le 12/12/2017.

23. Ils emploient le mot anglais *nerds*.

24. Entretien collectif avec des étudiants de 4^e année de *bakalavriat* en relations internationales de la filiale sibérienne de l'Académie présidentielle, à Novossibirsk, le 18/12/2014.

magistratura, chaque année d'études coûte entre 160 000 roubles – GMU – et 930 000 roubles – Master en langue anglaise « *China and Global governance* »²⁵. Les exigences pour intégrer l'établissement sur une place « budgétaire » ou non payante sont, quant à elles, légèrement inférieures aux seuils pratiqués dans ces mêmes établissements concurrents²⁶. Ainsi, l'établissement pratique des tarifs plus élevés que ses concurrents directs mais se montre moins sélectif en ce qui concerne les résultats scolaires des impétrants.

Concurrence, stratégie de niche et vision marchande de l'enseignement supérieur

Si l'Académie présidentielle et ses filiales régionales dominent très largement la concurrence sur le marché de la formation continue, sa supériorité est moins évidente en ce qui concerne la formation initiale, particulièrement à Moscou. En effet, les enfants de la bourgeoisie moscovite plébiscitent l'établissement pour le prestige de sa tutelle et son environnement, mais il peine encore à s'attirer les faveurs des meilleurs candidats. La MGU, le MGIMO ou la Vyshka, plus anciens et mieux identifiés, jouissent d'une meilleure image. Et les classements et autres palmarès des universités russes les confortent dans leur leadership. Cette situation est accentuée par le fait que de plus en plus d'établissements d'enseignement supérieur en Russie ouvrent des formations de GMU, ayant perçu l'attrait des jeunes diplômés de

25. Ce qui correspond, respectivement, à 1 900, 7 600, 2 000 et enfin 11 600 euros par année d'études en fonction des programmes, sachant que le salaire moyen en Russie est d'environ 400 euros et qu'il est deux fois plus élevé à Moscou que dans le reste des sujets de la Fédération (données extraites du catalogue des prix des programmes pour l'année 2020/21 sur le site internet officiel de l'Académie présidentielle, https://www.ranepa.ru/images/docs/pk/2020/Stoimost_obuch_bak_2020.pdf).

26. Nous nous fondons sur la comparaison des données de 2019 disponibles sur les sites des différents établissements. Voir par exemple pour l'Académie présidentielle le document disponible à l'adresse suivante : <https://www.ranepa.ru/pk/prokhodnoy-ball/>.

l'enseignement secondaire, et de leurs parents, pour cette spécialité²⁷. Dès lors, l'ARENAP a développé une stratégie de niche afin de souffrir au minimum de la concurrence de ses illustres aînés.

Le MGIMO est classiquement l'école de la diplomatie internationale. Il n'y a aucun intérêt à créer, à deux pâtés de maisons d'elle, quelque chose de semblable et essayer de la concurrencer sur le marché. C'est pourquoi nous avons regardé ce qu'il y avait autour de nous et avons trouvé notre domaine : préparer des cadres pour les administrations régionales dans le domaine de la coopération internationale avec d'autres collectivités territoriales étrangères. Cela, personne ne le fait, c'est notre domaine, notre niche. Et ce programme, c'est le meilleur en Russie. [...] De la même manière il n'y avait aucun intérêt à préparer des journalistes comme le fait le MGU. Aucun intérêt. Il y a déjà une faculté de journalisme au MGU qui fait cela très bien. Nous n'allions pas la concurrencer en termes d'image et de réputation dans ce domaine. C'est pourquoi nous nous sommes trouvés une niche : le journalisme politique et d'affaires. Nous ne préparons pas des journalistes généralistes mais des spécialistes dans le domaine de la politique ou des affaires. Et c'est là-dedans que nous sommes performants²⁸.

L'entrée sur le marché de la formation initiale, la nécessité, en conséquence, d'élaborer des stratégies particulières et l'influence internationale des normes issues du nouveau management public concourent à redéfinir le sens des missions de l'établissement. Le meilleur exemple en est la vision marchande de l'éducation présentée par le directeur de l'Institut de gestion et de l'administration publique (IGSU) qui montre à quel point ce dernier a intégré la logique de marché et la concurrence afférente à une ressource nodale pour les établissements d'enseignement supérieur, les étudiants :

27. Entretien avec Anatolij Poznanski, vice-recteur, membre du rectorat de l'ARENAP, dans son bureau à l'Académie présidentielle, à Moscou, le 22/11/2017.

28. Entretien semi-directif avec Otar Razživin, professeur, juriste émérite de la Fédération de Russie, directeur d'institut au sein de l'ARENAP, réalisé dans son bureau de l'Académie présidentielle, à Moscou, le 22/11/2017.

Écoutez, ma mission est la suivante : faire en sorte qu'il y ait ici une multitude de programmes de *bakalavriat* et de *magistratura*, qu'il y ait de bons programmes de Master of Public Administration et des programmes de Business Administration afin que viennent y étudier d'estimables, beaux et riches jeunes gens... qui nous payent pour la formation... et à qui nous donnons une bonne formation ! Voilà ce qu'il en est. C'est aussi simple que ça. Que pourrais-je vouloir d'autre ? Je ne sais pas²⁹.

Dans cette optique, l'Académie présidentielle moscovite a créé, en 2016, le lycée de l'Académie présidentielle³⁰. Cette toute nouvelle structure accueille des élèves des 10^e et 11^e classes, soit les deux dernières années de l'enseignement secondaire³¹. Le programme du lycée de l'Académie présidentielle prévoit la préparation à l'examen fédéral du EGÈ (équivalent du baccalauréat) mais revendique également d'introduire dès les 10^e et 11^e classes des disciplines académiques caractéristiques de l'enseignement supérieur et de faire profiter ses pensionnaires de l'environnement intellectuel et scientifique de l'Académie ainsi que de la présence et l'intervention de ses professeurs. Cette filière est sélective, à la fois scolairement et socialement, puisque les jeunes écoliers doivent faire parvenir une candidature contenant leur dossier et une lettre de motivation. À la suite de cette première étape de sélection, les candidats doivent passer des tests écrits (essai en anglais, test de mathématiques et commentaire de texte) puis se présenter à un entretien individuel dans les locaux de l'Académie. Le lycée accueille chaque année 150 écoliers dans quatre filières différentes : sciences sociales et humanités, sciences sociales et économiques, filière chinoise et filière franco-espagnole³². Dans chacune d'entre elles, chaque élève suit un

29. *Ibid.*

30. Site officiel de l'Académie présidentielle, <https://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/obyavleny-rezultaty-pervogo-nabora-v-licej-prezidentskoj-akademii/>.

31. Correspondant à la première et la terminale dans le système français bien qu'en Russie les élèves de l'enseignement secondaire terminent leur cursus un an plus tôt qu'en France, soit, en principe l'année de leurs 17 ans.

32. Site officiel de l'Académie présidentielle, <https://www.ranepa.ru/lyceum/>.

plan d'enseignement personnalisé adapté à son projet d'études supérieures et professionnel³³. Ce lycée est envisagé par ses fondateurs comme une filière d'excellence, antichambre des cursus d'enseignement supérieur de l'Académie présidentielle, comme le montre la présentation succincte qui en est faite sur son site internet officiel :

Le lycée de l'Académie auprès du président de la Fédération de Russie a été créé afin qu'en plus de l'enseignement scolaire secondaire de haut niveau, les étudiants reçoivent une expérience unique d'études dans un environnement académique d'excellence et deviennent de futurs étudiants de l'Académie, capables d'entreprendre les projets d'études les plus ambitieux³⁴.

Par le truchement de cette nouvelle structure, l'ARENAP poursuit sa stratégie d'expansion et s'insère dans un nouveau marché, celui de l'enseignement secondaire, où elle entreprend de concurrencer les meilleurs établissements moscovites. Il s'agit pour l'établissement de capter de nouvelles ressources, non seulement humaines – les meilleurs écoliers possibles –, mais surtout financières³⁵ afin de financer l'ensemble de ses activités et mettre au maximum à profit ses locaux et son personnel enseignant réputé.

Former les futurs serviteurs de l'État : une école de cadres managériaux

Outre un impératif financier et une formidable opportunité de rentabiliser ses coûts fixes (locaux, personnel administratif et enseignant), l'ouverture à la formation initiale dans les murs de l'Académie présidentielle correspond également à un objectif politique : former des cohortes de jeunes cadres des secteurs

33. Site officiel du lycée de l'Académie présidentielle, <http://ranepa-lyceum.ru/o-litsee/>.

34. *Ibid.*

35. Le lycée est en grande partie financé par la ville de Moscou. Néanmoins, si le tronc commun d'enseignement est gratuit pour les familles, les enseignements complémentaires sont payants et coûtent 150 000 roubles par an (environ 1 900 euros) (*ibid.*).

public et privé. Prenons l'exemple de l'Institut de gestion et d'administration publique qui accueille à lui seul chaque année 5 000 étudiants dans ses programmes de *bakalavriat* et de *magistratura* spécialisés en gestion publique³⁶. Les programmes de formation proposés couvrent un large spectre de domaines dans lesquels se déploie l'action publique :

- Administration d'État et municipale (GMU) ;
- Économie ;
- Finance et crédit ;
- Audit de l'État et des administrations ;
- Gestion de projets et de programmes d'action publique ;
- Études régionales étrangères ;
- Études régionales de la Russie ;
- Jurisprudence ;
- Gestion du personnel.

L'ensemble de ces cursus vise, d'une manière générale, à former des cadres et des spécialistes capables d'assurer l'organisation et le fonctionnement efficace des autorités publiques et des administrations, en tenant compte des exigences de la législation et en recourant aux méthodes et aux technologies contemporaines de gestion des ressources, à soutenir un développement durable et dynamique de l'économie russe en formant des spécialistes et des gestionnaires hautement qualifiés, à accroître l'efficacité de l'activité financière et économique des organismes, établissements et services publics, et à améliorer les activités de coopération internationale politique et économique ainsi que les activités diplomatiques de la Russie³⁷.

La plupart de ces formations dispensées au sein de l'IGSU s'articulent autour d'une discipline particulière, combinaison d'héritages de la science de la construction de l'État soviétique et d'emprunts au corpus théorique du *New Public Management* d'inspiration anglo-saxonne.

36. Site officiel de l'Institut de gestion et d'administration publique (IGSU) de l'Académie présidentielle, <https://igsu.ranepa.ru/>.

37. *Ibid.*

ÉCOLE DES GOUVERNEURS ET RÉSERVES DE CADRES : UNE NÉONOMENKLATURA POUTINIENNE ?

Il a été expliqué précédemment en quoi la création de l'Académie présidentielle a constitué un puissant facteur d'homogénéisation et d'uniformisation de la formation des agents publics accompagnant la centralisation de l'autorité politique et administrative en Russie post-soviétique. Cet établissement se conçoit également comme une école d'administration d'élite et dispense des formations particulières aux membres de l'élite politique, administrative et économique du pays. Pour ces individus, souvent relativement jeunes et formés dans les meilleures universités de Russie et du monde entier, l'Académie présidentielle est un choix de carrière particulièrement prometteur, susceptible de leur ouvrir les portes des directions des grandes entreprises privées et publiques, de la haute administration ou du monde politique. Le système des « réserves de cadres » (*kadrovyje rezervy*) fonctionne en relation étroite avec l'Académie présidentielle au sein de laquelle sont élaborés des programmes de formation spécifiques à ces groupes restreints de hauts cadres triés sur le volet. Depuis quelques années, la promotion de nouveaux cadres relativement jeunes, au profil technocratique, fait envisager un renouvellement générationnel de l'élite fédérale et régionale, notamment à la tête des exécutifs des sujets de la Fédération, et semble donner un second souffle à la domination politique de l'équipe au pouvoir.

L'Académie présidentielle : un tremplin pour les carrières politiques et administratives

L'Académie présidentielle s'est rapidement imposée dans le champ des établissements d'enseignement supérieur russes, en particulier parmi les institutions proposant des programmes de formation professionnelle continue (DPO) et d'accroissement des qualifications (PK). En à peine dix ans d'existence, sa prestigieuse parenté, son intense activité et les soutiens gouvernementaux et administratifs dont elle bénéficie lui ont permis de devenir un lieu incontournable pour tout fonctionnaire et,

dans une moindre mesure, tout cadre, souhaitant faire carrière. L'établissement est devenu le point de passage obligé, en particulier parmi les nouvelles générations de cadres, pour qui veut intégrer l'élite politique ou administrative au niveau fédéral ou régional. Nous avons pu constater la mention croissante de cursus de formation complémentaire (DPO ou PK) au sein de l'Académie présidentielle sur les *curricula vitae* des administrateurs. Il s'agit d'une mention qui doit désormais figurer en bonne place sur le CV de quiconque entend intégrer les plus hauts postes d'une administration³⁸. Nous avons d'ailleurs pu noter la présence relativement importante de fonctionnaires étrangers, en particulier originaires des républiques d'Asie centrale, venus enrichir leur cursus et bénéficier de l'image de marque de l'Académie afin de gravir les échelons de leur administration d'origine et alors même que des établissements et des formations comparables existent dans leur pays. Nous observons là le même phénomène qui conduit les cadres des régions éloignées de Moscou à préférer une formation – même financée pour tout ou partie sur leurs deniers personnels – et un diplôme de l'établissement moscovite à ceux d'une filiale régionale plus proche de leur lieu de travail et d'habitation³⁹. En effet, l'établissement moscovite est davantage qu'un simple lieu de formation. Par la concentration des membres des plus hauts et prestigieux corps de l'administration fédérale et régionale et des meilleurs enseignants-chercheurs du pays, il est un espace de fructification du capital social des individus. L'Académie présidentielle est en ce sens « une école du pouvoir », d'après la définition qu'en donnait Pierre Bourdieu en s'intéressant à l'ENA en France :

L'ENA a été d'emblée constituée comme école du pouvoir. Ce qui lui donnait un considérable avantage dans la compétition. Elle pouvait ainsi attirer tous ceux qui, par leur origine, se sentaient légitimés à revendiquer le pouvoir et qui avaient tous les atouts

38. Entretien semi-directif avec Nina Erëmina, chercheuse en sociologie à l'Institut de sociologie de l'Académie russe des sciences (RAN), réalisé dans un café à Moscou, le 16/11/2017.

39. Entretiens non directs avec les cadres du secteur culturel en formation à l'Académie présidentielle en décembre 2015.

pour le faire, et en particulier le capital de relations sociales et les dispositions mondaines sans lesquels le capital scolaire n'est rien, au moins sur certains marchés⁴⁰.

Dans un pays très centralisé où la capitale « constitue un microcosme qui concentre les ressources humaines les plus compétentes et les plus dynamiques et produit une part croissante de la richesse nationale », à l'instar de ce que Jean-Robert Raviot dénomme « l'archipel métropolitain »⁴¹, le cœur moscovite de l'Académie présidentielle attire à lui tous les cadres désireux d'accroître leur capital social par la fréquentation des couloirs et des amphithéâtres de l'ARENAP, en même temps que leur capital culturel, certifié par l'obtention d'un prestigieux diplôme. Cet aspect se trouve encore renforcé par le fait que, de plus en plus, l'Académie présidentielle propose des programmes de formation non seulement pour les fonctionnaires mais aussi pour les hauts cadres du secteur privé, ce qui renforce la concentration d'individus à forts capitaux scolaire, culturel et social dans les murs de l'établissement, et par conséquent l'intérêt d'y suivre une formation. Enfin, les prestigieux diplômés de l'Académie, occupant les plus hautes fonctions dans les champs politique, économique et administratif, encouragent à leur tour fortement ce phénomène, comme le résume la doyenne de la faculté de gestion du personnel et de la fonction publique :

Bon, tu comprends, c'est à Moscou que se trouvent toutes les administrations, tous les lieux de pouvoir, donc bien sûr les gens préfèrent venir ici, et puis dans cette Académie il y a déjà eu de nombreuses personnes qui ont ensuite eu des carrières publiques alors, forcément, toutes ces relations informelles qu'on tisse lorsqu'on étudie... on sait qu'elles peuvent ensuite prendre un sens particulier⁴².

40. « Sur la noblesse d'État », entretien de Didier Éribon avec Pierre Bourdieu, à l'occasion de la publication de *La noblesse d'État* (1989), dans *Le Nouvel Observateur*, 9-15 mars 1989, p. 80-82.

41. En 2010, Moscou, qui ne regroupait que 7,4 % de la population du pays, représentait 23,1 % du PIB de la Russie (Jean-Robert Raviot, « Géographie politique de la Russie de 2010 », *Hérodote*, 138 (3), 2010, p. 161).

42. Entretien semi-directif avec Vera Mament'eva, doyenne de faculté, directrice de département et professeure, à l'ARENAP, réalisé dans son bureau, à Moscou, le 21/12/2015.

De plus, le rôle du capital social dans l'administration russe est renforcé par le poids des relations interpersonnelles dans la construction des carrières et l'ampleur de la corruption. Ainsi, si les agents publics comme les formateurs de l'Académie présidentielle assurent que, dans la majorité des cas, la compétence prime, un échec ou les difficultés de recrutement sont, eux, souvent mis sur le compte de l'absence d'entregent. Nous pouvons citer l'exemple d'une enseignante de la filiale pétersbourgeoise de l'Académie présidentielle qui se désolait en entretien des difficultés éprouvées par son fils pour faire carrière dans l'administration en dépit de son diplôme de GMU obtenu sur place. Elle confirme par son expérience que les relations interpersonnelles jouent un rôle fondamental dans la formation des carrières au sein de l'administration.

Parmi les formations dispensées et les diplômes remis par l'Académie présidentielle, les programmes de MBA (*Master of Business Administration*) et de MPA (*Master of Public Administration*) sont particulièrement recherchés par les cadres des administrations et du secteur privé. Contrairement à ce que leur nom pourrait laisser penser à un lecteur français, bien que donnant le grade de Master, ces diplômes sanctionnent bien des cursus de formation professionnelle continue (DPO). Ils correspondent en fait au plus long type de formation de DPO équivalant à 650 heures de formation réparties sur deux ou trois ans, selon que la formation est suivie en présentiel ou, pour partie, en distanciel. Si les programmes de MBA se sont développés en Russie dès les années 2000, le premier programme de MPA de tout le pays⁴³ a été créé du temps de l'Académie de l'économie nationale (ANH) et de l'Académie russe de l'administration publique (RAGS), dès 2008, après la publication

43. Depuis, on compte une trentaine de programmes de *Master of Public Administration* (MPA) en Fédération de Russie (rapport interne de l'Académie présidentielle récolté lors de l'enquête ethnographique : Elizaveta Vital'evna Stepanenko, « *Master of Public Administration (MPA): opyt realizacii, problemy i perspektivy razvitiia* » [« *Master of Public Administration (MPA) : expérience de mise en œuvre, problèmes et perspectives de développement* »], 2014).

d'un arrêté du ministère de l'Éducation et des Sciences⁴⁴. À noter qu'un certain nombre de membres de la RAGS ont même participé aux travaux de la commission d'experts en charge de l'élaboration des critères et des exigences de délivrance du diplôme⁴⁵. L'objectif du programme est de former des cadres de l'administration de haut niveau :

Alors que les diplômés du MBA sont des cadres qui construisent leur carrière dans des structures commerciales, dont le but est principalement d'atteindre leurs propres objectifs et leur bien-être personnel, le programme MPA forme des professionnels très efficaces qui utilisent leurs connaissances et leurs compétences dans l'intérêt de la société dans son ensemble pour atteindre des objectifs socialement significatifs⁴⁶.

Nous pouvons noter, à la suite de ce que nous observons sur la manière dont le directeur de l'IGSU définit la mission de cette académie d'administration et du service public sur un mode comparable au discours porté sur l'Institut national du service public (INSP) en France, qu'il est fait mention ici d'« objectifs socialement

44. Ministère de l'Éducation et des Sciences de la Fédération de Russie, arrêté du 8 février 2008 n° 39 sur « L'introduction d'exigences de l'État concernant le contenu et le niveau minimum des conditions requises pour l'obtention de la qualification supplémentaire "spécialiste en administration publique d'État et municipale (MPA)" et la création du conseil du ministère de l'Éducation et des Sciences de la Russie sur le programme éducatif de formation professionnelle supplémentaire "spécialiste en administration publique d'État et municipale (MPA)" » [Ministerstvo obrazovaniya i nauki Rossijskoj Federacii, prikaz ot 8 fevralja 2008 g. n 39 « o vvedenii v dejstvie gosudarstvennyh trebovanij k minimumu soderžaniya i urovnju trebovanij k specialistam dlja polučeniya dopolnitel'noj kvalifikacii «specialist po gosudarstvennomu i municipal'nomu upravleniju – master of public administration (mpa)» i o sozdanii soveta minobrnauki rossii po obrazovatel'noj programme dopolnitel'nogo professional'nogo obrazovaniya «specialist po gosudarstvennomu i municipal'nomu upravleniju – master of public administration (mpa)»], URL : <http://base.garant.ru/193255/>.

45. Entretien semi-directif avec Lidija Kopylova, directrice d'un institut/centre au sein de l'Académie présidentielle et professeure à l'Université de l'Amitié des peuples (RUDN), dans son bureau à Moscou en décembre 2015.

46. Rapport interne de l'Académie présidentielle récolté lors de l'enquête ethnographique : Elizaveta Vital'evna Stepanenko, « *Master of Public Administration (MPA)*, op. cit.

significatifs ». Cela s'apparente à la notion de « service de l'intérêt général » correspondant au temps long des missions d'un État – et de son administration – au service des citoyens.

Le programme de MPA de l'Académie présidentielle revendique une influence américaine, d'abord, et européenne, ensuite. La Chine est également citée en exemple pour avoir su rattraper son retard sur l'Europe et les États-Unis. Le programme vise à former « des spécialistes en gestion publique d'État et municipale pouvant occuper des postes de direction et de gestion dans l'administration et ainsi contribuer à résoudre le problème de la formation professionnelle de la fonction publique⁴⁷ ». Il s'agit d'un programme pluridisciplinaire à dominante d'économie, de gestion publique et de droit, le tout étant synthétisé par une forte présence d'enseignements relevant du GMU⁴⁸. La formation doit durer 1 550 heures dont un minimum de 770 heures d'enseignement. Elle comprend trois cycles d'enseignement et une période de stage. Les deux premiers cycles d'enseignement correspondent aux « fondamentaux de la gestion de l'État et des municipalités » (GMU) et à des enseignements d'économie, de droit et de gestion publique et management, tandis que le troisième est un cycle de spécialisation adapté au programme et au public concernés. À titre d'exemple, à l'époque de notre entretien avec la responsable du Centre des MPA, un groupe de 30 hauts fonctionnaires de l'administration présidentielle suivaient un programme de MPA spécialement conçu pour eux sur commande de l'Administration présidentielle. Les enseignements de spécialisation consistaient en un cycle intitulé « Nouveaux leaders du développement territorial ». Enfin, la période de stage est divisée en plusieurs stages de quelques semaines dans les administrations fédérales et à l'étranger, ce qui n'est pas sans rappeler le modèle de la scolarité à l'INSP, et, anciennement,

47. *Ibid.*

48. Entretien semi-directif avec Elizaveta Vital'evna Stepanenko, directrice du centre scientifico-éducatif des programmes MPA de l'Institut de gestion et d'administration publique (IGSU) de l'Académie présidentielle, dans son bureau à Moscou, le 18/11/2015.

l'ENA, régulièrement citée en exemple par nos interlocuteurs de l'Académie présidentielle⁴⁹.

Encadré 4

Extrait du Rapport interne de l'Académie présidentielle sur le programme MPA⁵⁰

Détail des cycles d'enseignement :

2.3.1 Le cycle de disciplines « Bases de la gestion de l'État et des municipalités » constitue une base théorique et scientifique-méthodologique pour la maîtrise du programme MPA. La maîtrise de ce cycle de disciplines est obligatoire pour tous les étudiants, quelle que soit leur spécialisation. Le cycle comprend les disciplines suivantes :

- Théorie de la gestion de l'État et des municipalités ;
- Administration publique comparée ;
- Le système juridique de la Fédération de Russie ;
- L'économie du secteur public ;
- Théorie de la politique et de la gestion politique ;
- Théorie de l'organisation et du comportement organisationnel ;
- Théorie de la gestion sociale ;
- Éthique administrative.

2.3.2 Le cycle des disciplines professionnelles de base vise à former des connaissances théoriques et des compétences pratiques dans le domaine de la gestion de l'État et des municipalités et comprend les disciplines suivantes :

- Gestion des services de l'État et des municipalités ;
- Politique sociale ;
- La pratique de la gestion de l'État et des municipalités ;
- Soutien juridique des services de l'État et des municipalités ;
- Gestion de la performance dans le secteur public ;
- Les technologies de l'information dans l'administration des États et des municipalités ;

49. Jean-Michel Eymeri, *La fabrique des énarques*, op. cit.

50. Rapport interne de l'Académie présidentielle : Elizaveta Vital'evna Stepanenko, « *Master of Public Administration (MPA)*, op. cit. (notre traduction).

Méthodes analytiques dans la gestion de projets et de programmes ;
Gestion de l'économie et du développement économique ;
Gestion des infrastructures et des ressources des territoires ;
Finances publiques et municipales ;
Planification budgétaire ;
L'économie mondiale et l'activité économique étrangère.

Une liste spécifique de disciplines professionnelles de base est établie par un établissement d'enseignement.

2.3.3 Le cycle des disciplines spéciales (disciplines de spécialisation), qui détermine la spécialisation fonctionnelle des programmes MPA, est conçu pour assurer l'approfondissement des connaissances et le développement des compétences sur des aspects spécifiques de l'administration publique, en assurant leur efficacité en fonction des objectifs du programme, ainsi que du contingent d'étudiants en tenant compte de leur niveau officiel, de leur expérience professionnelle et de leurs autres intérêts. Le contenu des cycles des disciplines spéciales et de spécialisation est formé par l'établissement d'enseignement lui-même. Les stagiaires forment indépendamment la liste des disciplines du cycle indiqué.

Ce programme d'élite forme entre 100 et 150 individus chaque année, ce chiffre variant en fonction des commandes d'État et du contexte économique. En effet, comme le pointait le rapport interne de l'Académie présidentielle produit en 2014⁵¹, outre le défaut d'information supposé des candidats potentiels au sein des administrations, le coût de la formation est le principal obstacle à la formation de cohortes de fonctionnaires plus conséquentes. Il n'existe aucune obligation légale de suivre un tel programme, quel que soit le grade du fonctionnaire. Or, en cas de participation au programme, les fonctionnaires doivent le financer par eux-mêmes. À de très rares exceptions près, il

51. *Ibid.*

n'existe pas de financement des administrations qui préfèrent financer pour leurs cadres des programmes de DPO ordinaires de 16 ou 32 heures, certes moins formateurs mais satisfaisant aux exigences légales de formation professionnelle continue tous les trois ans.

Ainsi, dans cet espace social extrêmement hiérarchisé qu'est l'administration russe, le passage par l'Académie présidentielle – et tout particulièrement son établissement moscovite – en sus des capitaux social et culturel qui y sont associés, autorise les cadres à se prévaloir d'un titre scolaire très valorisé sur le marché des titres scolaires et universitaires⁵². Le succès des titres scolaires délivrés par l'Académie présidentielle sanctionne la fin d'un processus de reconfiguration des savoirs légitimes auquel a fortement participé l'établissement. Ce processus, comme nous l'avons exposé précédemment, a vu la progressive valorisation des savoirs managériaux comme nouveaux savoirs de gouvernement. Or l'Académie présidentielle s'étant donné pour mission de former des cadres gestionnaires et managériaux afin de répondre aux besoins des administrations et de l'économie russe, ceci explique également son succès auprès des cadres aspirant à faire carrière. Nous nous inscrivons en ce sens dans le prolongement des analyses de Pierre Bourdieu concernant l'importance des titres universitaires, comme formes institutionnalisées du capital culturel⁵³, pour la classe dominante⁵⁴. Pour les individus aspirant à intégrer la classe dominante dans la Russie post-soviétique, les diplômés de l'Académie présidentielle, en particulier les plus distinctifs tels que ceux de MPA, revêtent ainsi, de plus en plus, une fonction d'accès à ces espaces sociaux, d'une part, et une fonction de légitimation pour ceux qui

52. Entretien semi-directif avec Nina Erëmina, chercheuse en sociologie à l'Institut de sociologie de l'Académie russe des sciences (RAN), réalisé dans un café à Moscou, le 16/11/2017.

53. Pierre Bourdieu, « Les trois états du capital culturel », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 30, novembre 1979, p. 3-6.

54. Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron, *La reproduction : éléments pour une théorie du système d'enseignement*, Paris, Éd. de Minuit, coll. « Le sens commun », 2005.

y sont déjà positionnés, d'autre part⁵⁵. Être diplômé d'une filière d'élite de l'Académie présidentielle ne saurait être une condition suffisante pour accéder à des positions de pouvoir, mais elle est de plus en plus une condition nécessaire pour exercer des fonctions dirigeantes. Le rôle de cette institution de formation se trouve renforcé par la conversion des élites économiques à cette stratégie de transmission des positions de pouvoir par l'acquisition de diplômes hautement qualifiés. Ainsi l'Académie présidentielle est appelée à jouer dans la Russie contemporaine un rôle équivalent aux modèles internationaux qui ont présidé à sa reconfiguration récente, tels que Sciences Po ou l'ENA dans le contexte français : produire une élite reconnue socialement⁵⁶.

Si les programmes phares de l'Académie présidentielle, telle que le *Master of Public Administration*, sont généralement financés par les cadres, de l'administration ou du secteur privé, souhaitant y prendre part, il existe une exception notable dans les programmes de formation continue. En effet, depuis le milieu des années 2000, le pouvoir a mis en place un système de « réserves de cadres ». Réservoir de talents triés sur le volet, ces groupes de quelques dizaines ou centaines d'élus, selon les cas, sont présentés pour incarner l'avenir du régime et occuper des postes clés, tant dans l'appareil bureaucratique que dans le secteur de l'économie marchande. Des programmes spécifiques de formation, sortes de filières d'élite, leur sont réservés au sein de l'Académie présidentielle.

55. Michael Hartmann, « Les élites et le champ du pouvoir », dans Pierre Bourdieu, *Théorie et pratique*, Paris, La Découverte, coll. « Recherches », 2006, p. 192.

56. Pierre Bourdieu, *La noblesse d'État*, *op. cit.*

Les réserves de cadres : des programmes d'élite à la formation d'une noblesse d'État

Les lois fédérales sur la fonction publique n° 58 et n° 79 de 2003 et 2004⁵⁷ consacrent la notion de « réserves de cadres » dans le droit russe. La première de ces deux lois fédérales établit dès l'origine plusieurs niveaux de réserves de cadres en distinguant la réserve de cadres fédérale, la réserve fédérale dans l'organe fédéral d'État, la réserve de cadres des sujets de la Fédération et la réserve de cadres dans l'organe d'État des sujets de la Fédération⁵⁸. La seconde loi fédérale en donne la définition et précise les principes de fonctionnement de ces réserves de cadres⁵⁹. Le principe des réserves de cadres est relativement simple. Il s'agit en fait de listes de noms d'individus pouvant prétendre accéder à un certain nombre de fonctions non seulement dans le service public, mais aussi au sein des entreprises d'État ou des organisations sociales afin de promouvoir la méritocratie aux différents échelons territoriaux de la Fédération. En ce sens, ces listes ne sont pas sans rappeler le précédent soviétique de la nomenklatura, comme l'ont d'ailleurs noté, dès leur mise en place, un certain nombre d'observateurs de la vie politique russe⁶⁰ et comme

57. Ces deux lois fédérales qui établissent les fondements de l'organisation et du fonctionnement de la fonction publique civile en Fédération de Russie.

58. Article 17 de la loi fédérale « Sur la fonction publique d'État de la Fédération de Russie » du 27 mai 2003 n° 58 [Federal'nyj zakon «O sisteme gosudarstvennoj sluzhby Rossijskoj Federacii» ot 27.05.2003 N 58-FZ] (site officiel du Kremlin, <http://kremlin.ru/acts/bank/19524>).

59. Article 64 de la loi fédérale « Sur le service public civil d'État » du 27 juillet 2004 n° 79 [Federal'nyj zakon «O gosudarstvennoj graždanskoj sluzhbe Rossijskoj Federacii» ot 27.07.2004 N 79-FZ] (site officiel du Kremlin, <http://kremlin.ru/acts/bank/21210>).

60. Voir par exemple Jean-Robert Raviot, « Géographie politique de la Russie de 2010 », art. cit. Voir également l'analyse qu'en fait Victor Mokhov et sa brève revue de la littérature autour de cette hypothèse dans sa première note de bas de page (p. 253) : Victor Mokhov, « Neonomenklatura v strukturax sovremennoj vlasti » [Néonomenklatura au sein des structures du pouvoir contemporain], dans Aleksandr Vladimirovič Duka (dir.), *Vlastnye struktury i gruppy dominirovanija* [Structures de pouvoir et groupes de domination], Saint-Petersbourg, Intersotsis, 2012, p. 253-262.

l'a lui-même concédé le président D. Medvedev lors du lancement de cette politique⁶¹. Le président de la Fédération déclarait notamment que « le principe même de la réserve de cadres avait été créé sous le régime soviétique ». Qu'en est-il véritablement, et en quoi consiste cette nouvelle politique des cadres dix ans après sa mise en œuvre ?

Le terme « nomenklatura » désignait les procédures de contrôle du parti sur les nominations des cadres mises en œuvre en URSS à partir des années 1920 et dont l'existence a été popularisée au début des années 1980 par les études soviétiques. Rapidement, le terme est utilisé non seulement pour désigner le système de promotion des responsables politiques et administratifs, mais également, et par métonymie, « la cohorte elle-même d'agents qui, ayant été sélectionnés par ces procédures, se sont regroupés dans la *ruling class* de l'Union soviétique⁶² ». Au fur et à mesure de son existence, ce groupe dirigeant a pris de plus en plus d'ampleur et de pouvoir dans l'URSS stalinienne et post-stalinienne, comme en témoignaient le mode de vie résolument extraordinaire et les très nombreux avantages matériels dont jouissaient ses membres. Le phénomène nomenklaturiste a fait l'objet de dénonciations dès la fin des années 1950, à partir du cas du régime communiste yougoslave, sous la plume d'un ancien membre de premier plan du parti communiste. Milovan Djilas a été membre du bureau politique du Parti communiste yougoslave, vice-président de la République yougoslave et président de l'Assemblée nationale. À partir de 1954, il entre en conflit avec le parti, démissionne de toutes ses fonctions puis publie, en 1957, un ouvrage dénonçant le fonctionnement des régimes communistes et les privilèges de la classe dirigeante⁶³.

61. Propos tenus par D. Medvedev lors de la réunion inaugurale avec les individus figurant dans la « première centaine » de la réserve présidentielle de personnel de direction et cités par le site internet officiel de l'agence d'information Amitel (<https://www.amic.ru>) dans un article du 23 juillet 2008.

62. Moshe Lewin, « Rebuilding the soviet nomenklatura 1945-1948 », *Cahiers du monde russe*, 44 (2-3), 2003, p. 219.

63. Milovan Djilas, *The New Class: An Analysis of the Communist System*, Londres, Thames and Hudson, 1957. L'ouvrage de Milovan Djilas a inspiré la

Dans le prolongement de la thèse de V. P. Mukhov⁶⁴, historien et politiste russe spécialiste de l'histoire politique de l'URSS et de la sociologie des élites, nous faisons l'hypothèse de la résurgence d'une politique des cadres comparable, dans son principe, au système de la nomenklatura soviétique et répondant à un besoin des élites dirigeantes de constituer des soutiens, appuis et relais de leur pouvoir sur l'ensemble du territoire et aux différents échelons du système politique et de sa bureaucratie. De ce point de vue, la constitution des réserves de cadres constitue une formalisation de cette nouvelle politique des cadres et de la volonté du pouvoir de pérenniser sa domination politique. En effet, cette nouvelle politique des cadres fonctionne de concert avec la recentralisation du pouvoir d'État et la volonté de contrôle accru du centre sur les régions.

Dans les faits, le système des réserves de cadres est une nouvelle politique des cadres du pouvoir, lancée sous la présidence de Dmitri Medvedev (2008-2012) afin de favoriser la promotion d'une nouvelle génération de cadres à la tête des administrations, des entreprises et des organisations publiques. Elle répond à deux objectifs principaux, le premier ayant trait au recrutement, le second à la formation des personnels. Concernant le recrutement, le système des réserves de cadres doit favoriser la méritocratie, en sélectionnant ses membres sur le fondement de leur formation et de leur expérience professionnelle, et rompre avec les pratiques de népotisme, de favoritisme et de corruption. Concernant la formation, les individus sélectionnés doivent ensuite suivre des sessions qui leur sont dédiées afin d'être préparés à occuper des postes à très grande responsabilité. Voici

publication, en 1970 en URSS, d'un autre ouvrage important traduit en 14 langues à travers le monde et qui a largement contribué à éclairer cette réalité sociale et la faire connaître : Michail Sergeevič Voslenskij et Jean Elleinstein, *La nomenklatura – Les privilégiés en URSS*, Paris, Belfond, 1980.

64. Victor Mokhov, « Neomenklatura v strukturax sovremennoj vlasti », *op. cit.* Victor Mokhov n'attache néanmoins pas d'importance particulière aux réserves de cadres dans ses analyses. C'est pourquoi nous nous inscrivons dans la perspective de sa thèse mais la prolongeons et l'appliquons à ce dispositif qui, contrairement à ce dernier, nous paraît nodal.

comment une sociologue de la faculté d'administration publique de l'Université d'État de Moscou résume la mission des établissements d'enseignement supérieur – à commencer par l'Académie présidentielle – auprès des réserves de cadres et le travail spécifique de formation engagé avec ces dernières :

Les réserves de cadres existent afin d'enseigner à ces individus spécialement sélectionnés, les toutes nouvelles méthodes de gestion, les préparer à leurs futures fonctions, leur apprendre de nouveaux savoirs, etc. [...] C'est en fait le même principe que la formation continue, qui existe pour tous les fonctionnaires. Seulement, avec les réserves de cadres nous faisons un travail spécifique à un niveau plus élevé⁶⁵.

C'est un oukase présidentiel du 25 août 2008 qui confère une existence concrète aux réserves de cadres⁶⁶, faisant suite aux instructions présidentielles en date du 1^{er} août de la même année⁶⁷. Il prévoit la création d'une « commission sous l'autorité du président de la Fédération de Russie pour la formation et l'entraînement de la réserve de personnel d'encadrement⁶⁸ ». Elle a depuis été renommée « Commission de la fonction publique et de la réserve de cadres de direction⁶⁹ » (*Komissija po voprosam*

65. Entretien semi-directif avec Galina Viktorovna Puškareva, professeure de science politique au sein du département d'analyse politique de la faculté d'administration publique de l'Université d'État de Moscou – Lomonossov, réalisé en salle des professeurs, à Moscou, le 14/11/2017.

66. Oukase du président de la Fédération de Russie n° 1252 en date du 25 août 2008 sur la commission placée sous l'autorité du président de la Fédération de Russie pour la constitution et la formation d'une réserve de personnel d'encadrement [*Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 25.08.2008 g. № 1252 O Komissii pri Prezidente Rossijskoj Federacii po formirovaniju i podgotovke rezervov upravlenčeskich kadrov*], URL : <http://kremlin.ru/acts/bank/27953>.

67. Instructions présidentielles n° 1573 du 1^{er} août 2008 [*poručeniya Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 1 avgusta 2008 g. № Pr-1573*].

68. *Ibid.*

69. Oukase du président de la Fédération de Russie n° 126 en date du 9 février 2013 sur la commission placée sous l'autorité du président de la Fédération de Russie sur les questions de fonction publique et la réserve de personnel d'encadrement [*Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 09.02.2013 g. № 126 O Komissii pri Prezidente Rossijskoj Federacii po voprosam gosudarstvennoj služby i rezervov upravlenčeskich kadrov*], URL : <http://kremlin.ru/acts/bank/36784>.

gosudarstvennoj sluzhby i rezerva upravlenčeskikh kadrov) et sa composition relève de la compétence discrétionnaire du président de la Fédération. La commission a pour mission de préparer des propositions au président de la Fédération sur l'encadrement juridique et organisationnel de la fonction publique, sur le développement de la politique de l'État dans le domaine de la formation des cadres et sur l'utilisation efficace de la réserve de personnel de direction ainsi que, plus généralement, sur la stratégie de développement des ressources humaines dans la sphère publique⁷⁰. Cette commission est présidée par le chef de l'administration présidentielle, soit Antón Èduárdovič Vájno depuis le 12 août 2016. Ses vice-présidents sont Sergej Vladilenovič Kirienko, Anatolij Anatol'evič Seryšev et Konstantin Anatol'evič Čujčenko, respectivement premier chef adjoint de l'administration présidentielle, assistant personnel du président de la Fédération et vice-Premier ministre de la Fédération de Russie. Trente-huit autres membres siègent dans cette commission, parmi lesquels nous pouvons relever la présence de nombreux ministres ou vice-ministres (Travail et Protection sociale, Développement économique, Défense, Intérieur), des neuf représentants plénipotentiaires du président dans les districts fédéraux, du Premier secrétaire adjoint du Conseil de sécurité, du président de l'Académie des sciences, du directeur de l'Agence d'initiatives stratégiques pour la promotion de nouveaux projets ou encore, du recteur de l'Académie russe d'économie nationale et d'administration publique auprès du président de la Fédération de Russie, Vladimir Mau. Notons qu'en sus de V. Mau, quatre autres recteurs, à la tête des établissements d'enseignement supérieur parmi les plus réputés du pays, siègent dans la commission, à savoir ceux de l'Université d'État de Saint-Petersbourg, de la Haute École d'économie de Moscou, de l'Université d'État de Moscou – Lomonossov et de l'Université des finances près le gouvernement de la Fédération de Russie.

70. Site internet officiel du Kremlin, voir la section dédiée à la Commission de la fonction publique et de la réserve de cadres de direction : <http://kremlin.ru/structure/commissions#institution-3>.

Il existe différents niveaux de réserves de cadres et la liste des individus figurant dans ces groupes est mise à jour régulièrement, généralement chaque année. Structurellement, on distingue tout d'abord quatre niveaux de réserves de cadres :

- la réserve présidentielle de cadres de direction ;
- la réserve fédérale de cadres de direction ;
- les réserves de cadres des organes du gouvernement fédéral ;
- la réserve régionale de cadres de direction.

La réserve présidentielle de cadres de direction est la plus prestigieuse. Elle est placée « sous le haut patronage du président de la Fédération » et ne comprend qu'un peu plus d'une centaine de cadres - 138 exactement en 2019⁷¹. Près de la moitié (66 cadres) sont des représentants des organes régionaux du pouvoir (gouverneurs, chef d'administration régionale, etc.) ; un peu plus d'un tiers (51) sont des membres des organes fédéraux (principalement les ministères) ; enfin, 17 individus sont des représentants du monde des affaires, de la recherche scientifique ou de la culture et 4 individus sont des représentants des organes de pouvoir locaux. Notons que cette liste ne devrait pas être de nature à corriger la faible représentation des femmes parmi les élites politiques, administratives et économiques russes⁷² puisque nous n'avons compté que 26 femmes sur les 138 membres de la réserve de cadres la plus prestigieuse, soit moins de 20 % du total de ses membres⁷³.

La réserve fédérale de cadres de direction compte quant à elle 742 membres en 2019. Il convient ici de noter que cette liste est, contrairement à la précédente, presque paritaire puisqu'elle

71. Site internet officiel du portail de la fonction publique russe, <https://gossluzhba.gov.ru/>.

72. À titre d'exemple, la Douma fédérale ne compte, en 2020, que 72 députées sur un total de 450 membres, soit 16 % de représentantes seulement. Lors des dernières élections législatives, qui se sont tenues en 2016, les seize têtes de liste candidates étaient des hommes (site internet officiel de la Douma fédérale, <http://duma.gov.ru/duma/deputies/>).

73. Listes des réserves de cadres consultables et téléchargeables sur le site internet officiel du portail de la fonction publique russe, dans la section dédiée, <https://gossluzhba.gov.ru/rezerv>.

compte 340 femmes pour 402 hommes, soit 45 % du total des candidats retenus⁷⁴. La réserve fédérale de cadres de direction est divisée en trois catégories distinctes :

- la réserve de haut niveau (*vysšij uroven'*) est composée de cadres de gestion hautement qualifiés afin d'occuper les plus hauts postes de direction dans les organes de gouvernement fédéral - ou régional - ainsi que dans les entreprises publiques et les différentes organisations publiques ;

- la réserve de cadres de base (*bazovyyj*) est composée de cadres moyens destinés à occuper des fonctions intermédiaires dans ces mêmes organes de gouvernement ;

- la réserve de cadres prévisionnels (*perspektivnyj*) est composée de jeunes cadres - âgés de moins de 35 ans - des organes de gouvernement, des sociétés et des organismes publics⁷⁵.

Enfin, il existe deux dernières réserves de cadres en Fédération de Russie depuis 2008. Celles-ci sont moins nettement élitistes que la réserve présidentielle et la réserve fédérale citées précédemment.

En sélectionnant des individus qui sont listés et auxquels sont réservées des formations spécifiques et ciblées, destinées à en faire des cadres de haut niveau capables d'exercer des activités de gestion et de répondre aux exigences des plus hauts rangs de l'administration, le pouvoir russe a recréé un système de recrutement et de formation élitiste qui rappelle effectivement les principaux traits de la politique des cadres soviétiques via le système de la nomenklatura et les établissements réservés à l'élite du parti. Au-delà du principe de fonctionnement de cette innovation aux emprunts évidents, en quoi consistent ces programmes ?

74. Pour être complet sur la question de la parité femmes/hommes, précisons néanmoins que les femmes sont surreprésentées dans les deux catégories inférieures de la réserve fédérale de cadres - la réserve de cadres intermédiaires et la réserve prévisionnelle - et très peu représentées dans la catégorie supérieure soit la réserve de cadres de haut niveau (*ibid.*).

75. Site internet officiel du portail numérique de la fonction publique russe, <https://gosslužba.gov.ru/>.

Dès la création des réserves de cadres, en 2008, celles-ci poursuivaient un double objectif, à la fois de sélection et de formation des cadres. Ainsi, les instructions présidentielles du 1^{er} août 2008⁷⁶ prévoient la création d'un programme fédéral intitulé « Formation et perfectionnement de la réserve de personnel de direction (2010-2021)⁷⁷ ». Celui-ci est mis en œuvre à partir de son approbation gouvernementale par ordonnance⁷⁸. Les objectifs de ce programme de formation sont ainsi résumés :

L'objectif du programme est d'améliorer les compétences professionnelles et managériales des personnes incluses dans la réserve des cadres de direction. Le programme est coordonné par le Bureau du gouvernement de la Fédération de Russie et le ministère du Travail et de la Protection sociale de la Fédération de Russie est le client de l'État⁷⁹.

Il est prévu que la formation et le perfectionnement de la réserve comprennent non seulement des sessions de formation théorique, mais également des stages à l'étranger, ainsi que des réunions d'échanges et de rencontres des participants au programme de formation de la réserve de cadres avec des représentants de l'élite politique et économique du pays⁸⁰. La mise en œuvre du programme de formation a débuté en 2010 par un groupe-pilote de 20 cadres de la réserve fédérale des cadres de direction qui ont été formés à l'Académie présidentielle. Après cette première phase, l'ensemble des membres de la réserve fédérale de cadres ont été formés par cohortes successives - huit, à ce jour. Nous nous concentrons ici sur le cas de la réserve de cadres la plus élitiste après la réserve présidentielle, à savoir la réserve fédérale des cadres de direction de haut niveau. À titre

76. Instructions présidentielles n° 1573 du 1^{er} août 2008, *op. cit.*

77. « *Podgotovka i perepodgotovka rezerva upravlenčeskikh kadrov (2010-2021 gody)* » (notre traduction).

78. Ordonnance du gouvernement de la Fédération de Russie n° 636-r du 22 avril 2010 [*Rasporjaženie Pravitel'stva RF ot 22 aprèlja 2010 g. N 636-r*], URL : <http://gov.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>.

79. Site internet officiel de la fonction publique russe, <https://gosslužba.gov.ru/636-r>.

80. *Ibid.*

d'exemple, nous pouvons nous pencher sur l'une des dernières cohortes, formée en 2019, la « huitième vague » (*vos'moj potok obučenija*) de cadres de haut niveau de cette réserve. Voici une liste, non exhaustive, d'exemples des fonctions occupées par les 48 membres de cette cohorte, tous membres de premier plan de ministères fédéraux, représentants du pouvoir fédéral dans les régions, membres des exécutifs régionaux, ou encore membres de la direction d'organisations et d'entreprises publiques :

- chef de la direction du contrôle de l'administration présidentielle ;
- premier adjoint du représentant plénipotentiaire du président de la Fédération de Russie dans le district fédéral de Sibérie ;
- vice-Premier ministre de la région d'Omsk, ministre de l'Éducation de la région d'Omsk ;
- vice-gouverneur de la région de Novossibirsk ;
- vice-ministre du Développement numérique, des Communications et des Médias de la Fédération de Russie ;
- président du gouvernement de la région de Yaroslav ;
- vice-Premier ministre de la région de Yaroslav - directeur du département de l'économie et de la planification stratégique ;
- maire d'Oulan-Oudé⁸¹ ;
- responsable des fusions et acquisitions du département des investissements et des projets d'investissements de la société d'État Rostekh ;
- vice-président - chef du centre de service régional de la Banque d'Extrême-Orient Sberbank.

Le programme qu'ils ont suivi a duré six mois, du 24 juin au 14 décembre 2019. Il s'est achevé par une soutenance de leurs « projets de travaux professionnels » préparés au cours de la formation. Celle-ci comportait cinq modules centrés sur les savoirs économiques et de management et la réalisation des

81. Liste des participants au programme consultable et téléchargeable sur le portail numérique de la fonction publique russe, <https://gossluzhba.gov.ru/636-r>.

projets nationaux prioritaires⁸² : « objectifs nationaux de développement et tendances mondiales », « organisation et mise en œuvre des projets et programmes nationaux », « utilisation efficace des projets nationaux dans les activités des pouvoirs publics », « ressources et soutien financier pour la mise en œuvre des programmes nationaux » et « mécanismes d'implication des différents segments de la société dans la réalisation des objectifs nationaux de développement ». Notons la présence d'un « événement » intitulé « questions d'actualité sur l'interaction entre l'État et la société » ou encore d'un stage à l'étranger de sept jours portant sur le thème « développement du capital humain pour la réalisation des objectifs nationaux ». L'ensemble des modules de formation en présentiel a eu lieu dans les murs de l'Académie présidentielle⁸³. En effet, une structure a été créée au sein de l'Académie présidentielle en 2013 et est désormais spécifiquement dédiée à l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de formation professionnelle continue, dont la formation des réserves de cadres de haut niveau (réserve fédérale et présidentielle) : la Haute École de gestion publique (*Vysšaja škola gosudarstvennogo upravlenija - VŠGU*)⁸⁴.

Au-delà d'une réserve de talents, la nouvelle politique des cadres et la mise en œuvre des réserves de cadres ont concouru à dessiner les contours d'une noblesse d'État poutinienne, au sens d'une élite disposant des pouvoirs économiques, bureaucratiques et même intellectuels, et visant à assurer sa propre reproduction et la légitimation de sa domination.

82. À partir de 2005, le pouvoir initie une politique dite de « grands projets nationaux prioritaires » [*Prioritetnye nacional'nye proekty*]. Ce corpus de politiques publiques est tourné vers ce qui est désigné comme « le capital humain » [*čelovečeskij kapital*] du pays. Quatre secteurs ont été sélectionnés au départ pour faire l'objet de ces nouvelles mesures : la santé, le logement, l'agriculture et, enfin, l'éducation.

83. Programme de formation de la huitième vague de cadres de la réserve de cadres de direction de haut niveau, https://gossluzhba.gov.ru/highest_level_eight_stream_schedule [consulté le 27 juillet 2020].

84. Site internet officiel de la Haute École de gestion publique de l'Académie présidentielle, <https://gspm.ranepa.ru/>.

Le système des réserves de cadres formé à partir de 2008 met en évidence la volonté du pouvoir d'État de façonner l'identité collective du groupe d'élite qui le sert. Dans une perspective bourdieusienne, ce travail de recensement, de sélection et de formation des élites politique, administrative et économique concourt à homogénéiser le champ du pouvoir et créer un esprit de corps au sein de l'élite russe⁸⁵, entendue comme « une vision du monde partagée, des façons de penser et d'agir semblables, fondements d'une connivence largement articulée à des origines sociales⁸⁶ ». De ce point de vue, les réserves de cadres et l'Académie présidentielle, en tant que lieu de formation, jouent un rôle de pacification et de règlements des conflits potentiels au sein de la classe dominante en fabriquant un cadre et des formations en commun. Ces dispositifs visent à permettre l'articulation interne des classes supérieures de l'espace social en rassemblant l'ensemble des individus pouvant prétendre exercer une position dominante ainsi qu'en organisant et régulant la compétition entre ces derniers pour l'accès aux postes de pouvoir politique, économique et administratif⁸⁷. En effet, contrairement à ce que le sens commun et les conclusions hâtives tirées de la nature réputée autoritaire du régime laissent à penser, la haute administration comme les élites politiques ou économiques sont traversées de conflits et d'oppositions qui menacent l'équilibre du pouvoir, certes fort et très centralisé, de l'équipe dirigeante.

L'Académie présidentielle remplit un rôle de ratification et de consécration scolaire et administrative des capitaux (économique, social et culturel) de l'élite sociale. On assiste donc, à travers le cas de l'Académie présidentielle et, plus spécifiquement, la mise en œuvre des réserves de cadres depuis 2008, à

85. Pierre Bourdieu, *La noblesse d'État*, *op. cit.*

86. Julie Gervais et Willy Pelletier, « La noblesse managériale d'État », dans Fondation Copernic (dir.), *Manuel indocile de sciences sociales : pour des savoirs résistants*, Paris, La Découverte, 2019, p. 313. Voir également la définition exhaustive qu'en donne Pierre Bourdieu dans *La noblesse d'État*, *op. cit.*, p. 254-259.

87. Michael Hartmann, « Les élites et le champ du pouvoir », *op. cit.*, p. 195-196.

un processus d'institutionnalisation d'une élite par le pouvoir d'État, de promotion d'une nouvelle « noblesse d'État » au sens bourdieusien. Le dispositif spécifique des réserves de cadres et la sanction de la formation de leurs membres par la délivrance d'un diplôme de l'Académie présidentielle permettent de légitimer le pouvoir et la domination de ceux qu'ils consacrent, à l'instar des grandes écoles françaises :

Le diplôme que ces grandes écoles délivrent, la qualité et le titre qu'elles donnent à leurs élèves officialisent et rendent ainsi incontestable la séparation entre cette élite proclamée et les autres – qui n'ont jamais entendu parler de ces écoles, n'ont jamais même osé penser pouvoir en être dignes, ou ont échoué à y entrer. C'est ainsi qu'elles fabriquent une véritable « noblesse d'État » et lui accordent un permis officiel de dominer⁸⁸.

La promotion d'un nouveau modèle de cadre et le rôle dévolu à l'Académie présidentielle

À l'occasion de la nomination par Vladimir Poutine d'un nouveau Premier ministre, le 16 janvier 2020, les observateurs attentifs de la vie politique russe ont noté avec intérêt que la composition du gouvernement reflétait le nouvel élan de la politique des cadres au sommet de l'État. Le renouvellement perceptible au plus haut sommet de l'État est en fait une tendance de fond qui agit à tous les niveaux de l'administration et du champ politique depuis la fin des années 2000. Ainsi, dès 2008, Andrej Dakhin, professeur de politologie au sein de la filiale de l'Académie présidentielle à Nijni-Novgorod, considérait même que la reprise en main de la politique des cadres par le pouvoir en place pouvait s'apparenter à la recreation d'un système nomenclaturiste en se fondant notamment sur l'analyse du renouvellement des cadres au sein de l'administration dans la région de Volga-Viatka⁸⁹. L'analyse la plus poussée de ce phénomène a été

88. Julie Gervais et Willy Pelletier, « La noblesse managériale d'État », *op. cit.*, p. 316 s.

89. Andrej V. Dakhin, « How the former high party school of the soviet communist Party changed in the context of state reform process? A Russian

menée par Vitalij Ivanov qui a analysé les choix successivement opérés par le pouvoir fédéral dans la nomination des gouverneurs et des présidents de république ou le soutien à ceux qui étaient élus, dans son *Histoire des gouverneurs* en deux tomes⁹⁰. Bien que l'analyse approfondie de Vitalij Ivanov distingue six sous-périodes successives de la fin de l'URSS à la Russie de la fin des années 2010⁹¹, nous synthétiserons ici les apports de son travail pour nos recherches en ne distinguant que trois grandes périodes au cours de ces trente dernières années.

La première période correspond à la reconversion de l'ancienne nomenclatura soviétique au cours des années 1990-2000. Au sortir du régime soviétique, sous la présidence de Boris Eltsine, le profil type des gouverneurs et des présidents de république était celui d'un ancien haut responsable du parti local habilement reconverti. Ainsi, les trois-quarts de l'élite politico-administrative ont su se maintenir à des positions de pouvoir malgré la transition vers un nouveau régime⁹². Les individus les mieux placés, car les mieux dotés en capitaux – politique mais aussi économique et social – pour briguer les postes de chef des sujets de la Fédération sont,

expérience », dans Hede Helfrich (dir.), *Impact of culture on human interaction: clash or challenge?*, Cambridge, MA, Hogrefe, 2008, p. 127-144.

90. Vitalij Ivanov, *Glava sub"ekta Rossijskoj Federacii: istoričeskoe, juridičeskoe i političeskoe issledovanie (istorija gubernatorov)* [Les chefs des sujets de la Fédération de Russie : une étude historique, juridique et politique (histoire des gouverneurs)], Moscou, Knig kom, 2019.

91. Vitalij Ivanov distingue les périodes suivantes, calquées *grosso modo* sur les mandats des différents présidents de la Fédération : le premier mandat de Boris Eltsine (1991-1996), son second mandat (1996-2000), le premier mandat de Vladimir Poutine (2000-2004), son second mandat (2004-2008), le « tandem » Medvedev – Poutine (2008-2012), la « fin de Poutinisme » (2012-...). Notons que Vitalij Ivanov a publié ses deux premiers livres (tome 1) en 2019, avant la réforme constitutionnelle permettant à Vladimir Poutine de se représenter en 2024 et en 2030 (Ivanov Vitalij Vjačeslavovič, *Glava sub"ekta Rossijskoj Federacii, op. cit.*, p. 30-31).

92. Olga Kryshtanovskaya et Stephen White, « From Soviet Nomenclatura to Russian Elite », *Europe-Asia Studies*, 48 (5), 1996, p. 711-733. Voir également sur ce point : Eric Hanley, Natasha Yeršova et Richard Anderson, « Russia: old wine in a new bottle? The circulation and reproduction of Russian elites, 1983-1993 », *Theory and Society*, 24 (5), 1995, p. 639-668.

pour l'essentiel, d'anciens hauts dignitaires soviétiques. Les gouverneurs et présidents de république des années 1990 – nommés en 1991 et 1992 puis élus à partir de fin 1995⁹³ – ont été principalement recrutés, d'une part parmi les anciens membres des *ispolkom* (*ispolnitel'nyj komitet*), les comités exécutifs des soviets, organes du pouvoir exécutif local, d'autre part parmi les fameux « directeurs rouges » ou le corps de directeurs (*direktorskij korpus*).

La deuxième période (2000-2010) correspond à la percée des *siloviki* et des businessmen. Le terme *siloviki* est dérivé du russe *silovye struktury* (structures de force). Un *silovik* (*siloviki*, au pluriel) est un actuel ou ancien fonctionnaire d'un des ministères de force (autrement dit un ministère dont dépendent des hommes en arme) : on compte le service fédéral de sécurité (FSB), le ministère des Affaires intérieures (MVD), les services du renseignement extérieur (SVR), les services de protection des frontières (FPS), la police ferroviaire et la police fiscale fédérale (FNSP). À son arrivée au pouvoir en 2000⁹⁴, Vladimir Poutine traduit rapidement en actes son discours centralisateur et ses leitmotivs : « verticale du pouvoir » et « dictature de la loi ». Les exécutifs régionaux n'ont d'autre choix que de se soumettre à cette nouvelle donne politique au plus haut niveau de l'État et de la hiérarchie administrative ou de quitter leurs fonctions. Au cours des deux premiers mandats de Vladimir Poutine, les nominations aux postes de gouverneur – dont l'élection est supprimée en 2004⁹⁵ et réin-

93. La nomination des chefs des exécutifs régionaux est décidée à la suite du putsch d'août 1991 – qui voit échouer une tentative de reprise du pouvoir par les conservateurs nostalgiques de l'Union soviétique – et a alors vocation à n'être que provisoire (Anne Gazier, « Fédéralisme et démocratie dans la Russie post-soviétique », *Revue française de droit constitutionnel*, 118 (2), 2019, p. 319-320).

94. Boris Eltsine, malade, démissionne le 31 décembre 1999 en faveur de Vladimir Poutine, qu'il avait désigné comme Premier ministre en août et qu'il nomme président par intérim. Ce dernier remportera les élections présidentielles anticipées moins de trois mois plus tard et sera élu dès le premier tour.

95. La loi portant suppression de l'élection des chefs des exécutifs régionaux est adoptée par la Douma fédérale le 11 décembre 2004. Vladimir Poutine avait pris prétexte de la tragédie meurtrière de Beslan au cours de laquelle des terroristes avaient pris des enfants en otage dans une école et affirmé que

roduite en mai 2012, avec toutefois un certain nombre de limites dans les faits⁹⁶ – dessinent un nouveau profil type des chefs des exécutifs régionaux plébiscités par le pouvoir fédéral.

De nombreux gouverneurs nommés au cours des années 2000 ont pour particularité d'être des *siloviki*. Au sortir de la « décennie Eltsine » la réputation des forces armées et de la sûreté d'État est relativement bonne, en particulier si on la compare à celle des autres groupes de l'élite politique, économique et administrative russe. Le personnel politique, associé à la crise économique de 1998 et aux errements de la construction démocratique chaotique⁹⁷, est tout particulièrement impopulaire. Le terme même

la centralisation du pouvoir permettrait d'éviter que ce type d'événements ne se reproduise en favorisant un meilleur contrôle, par le pouvoir fédéral, de la lutte contre le terrorisme. Cette loi redéfinit totalement les rapports entre les sujets de la Fédération et le pouvoir fédéral (Anne Gazier, « Le président de la Fédération de Russie et l'instauration d'une "verticale exécutive" », art. cit., p. 75-76).

96. La réintroduction de l'élection au suffrage universel direct des gouverneurs intervient après les manifestations massives qui ont suivi les élections législatives très contestées de décembre 2011. Néanmoins, ce retour de l'élection directe des gouverneurs est étroitement contrôlé par un certain nombre de « filtres ». Ainsi le pouvoir a toujours la possibilité d'écarter des candidats. Le « filtre » le plus efficace et le principal obstacle à des élections libres étant l'obligation de réunir les signatures de 5 à 10 % des élus locaux selon les régions. En effet, seuls les candidats du parti du pouvoir, ou ceux qui lui conviennent pourront satisfaire à cette obligation au vu de la composition des conseils municipaux au sein desquels le Parti communiste de Russie, première force d'opposition du pays, ne compte alors que 7,5 % d'élus en moyenne sur l'ensemble de la Fédération.

97. Rappelons que la Constitution même de la Fédération de Russie, adoptée le 12 décembre 1993, correspond au dénouement d'une crise politique extrêmement violente qui a vu le président B. Eltsine faire tirer par un char d'assaut sur le Parlement dans lequel sont retranchés des députés en signe de protestation contre son ordre de dissolution. Voir notamment Sakwa Richard, *Russian politics and society*, 4^e éd. revue et mise à jour, Londres/New York, Routledge, 2008, p. 40-59 ; et les archives audiovisuelles du colloque « Un Octobre oublié ? La Russie en 1993 » organisé à Paris les 18 et 19 novembre 2013 par le Centre d'études franco-russe de Moscou (CEFR) en collaboration avec le Centre d'études des mondes russe, caucasien et centre-européen (CERCEC, EHESS) et le Centre de recherches internationales (CERI, Sciences Po) (www.archivesaudiovisuelles.fr/2251/).

de démocratie – moqué en *dermokratija* qu'on peut traduire par « merdocratie » – évoque davantage le traumatisme d'une décennie entre réformes économiques ultra-libérales, violence sociale, incapacité du pouvoir fédéral à régler le conflit en Tchétchénie et impuissance politique. Dans ce contexte, le personnel politique est tenu pour responsable de cet échec collectif et souvent associé au vol, à la corruption et à la démagogie. Parallèlement, les hommes issus des structures de force sont considérés comme des professionnels honnêtes et apolitiques. Le besoin de stabilité et d'ordre, plus prégnant au sein de la société qu'une volonté de réformes démocratiques, a favorisé l'arrivée en politique d'hommes en uniforme. Il s'agit généralement d'individus haut placés occupant des fonctions de commandement au sein de la police, de l'armée ou des services de sécurité intérieure, ayant reçu certaines des plus hautes distinctions dans leur corps d'appartenance.

Outre les *siloviki*, au cours des années 2000, un certain nombre d'hommes d'affaires investissent le champ politique. Après l'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine, le capitalisme oligarchique de la décennie Eltsine s'est mué, à la faveur du retour de l'État en tant qu'« acteur principal et dominant sur la scène politique et économique⁹⁸ », en un « capitalisme administré par l'État⁹⁹ », système hybride¹⁰⁰ dans lequel les hommes d'affaires ont vu leur destin économique largement déterminé par leur capacité à tisser des liens de proximité avec le pouvoir politique¹⁰¹. Ainsi, dans un contexte d'interpénétration croissante des réseaux politiques

98. Andrey Kinyakin, « Les oligarques dans la Russie contemporaine : de la "capture" de l'État à leur mise sous tutelle », *Revue internationale de politique comparée*, 20 (3), 2013, p. 115-131.

99. Jean-Robert Raviot, *Qui dirige la Russie ?*, Paris, Lignes de repères, 2007, p. 112.

100. Reviennent notamment les termes de « capitalisme d'État » ou de *korporatura*. Voir Jean-Robert Raviot, « Le prétorianisme russe : l'exercice du pouvoir selon Vladimir Poutine », *Hérodote*, 166-167 (3), 2017, p. 14.

101. Vladimir Gelman, « Russia's Crony Capitalism : The Swing of Pendulum », *Open Democracy*, 2011.

et économiques¹⁰², la conquête de positions dans le champ politique par des hommes d'affaires doit se lire comme « une stratégie de défense prudente des actifs privés contre les agissements de l'État "prédateur"¹⁰³ ».

À partir du milieu des années 2010, s'ouvre une troisième période qui voit la promotion de cadres relativement jeunes par rapport aux précédents, sans nécessairement de carrière politique ou d'engagement antérieur, tournés vers l'économie et la gestion¹⁰⁴. Ces derniers ont rapidement été surnommés « les jeunes technocrates » (*molodye tehnokraty*) par les observateurs¹⁰⁵, au sens de « spécialistes qualifiés, principalement des managers dans le domaine de l'économie et de la gestion, qui sont engagés à des postes publics par les dirigeants politiques du pays pour résoudre des tâches de gestion spécifiques¹⁰⁶ ». Dans le même

102. Roman Volkov, « Les réseaux politico-économiques dans la Russie de Poutine », *Critique internationale*, 75 (2), 2017, p. 91-111.

103. Andrey A. Kinyakin, « Les oligarques dans la Russie contemporaine », art. cit., p. 127.

104. C'est le profil type que dressait Dmitrij Berezniakov, politologue de l'Université d'État de Novossibirsk à l'occasion du limogeage de l'ancien gouverneur de l'oblast de Novossibirsk et de son remplacement par un gouverneur intérimaire en 2017. Ancien maire de Vologda, petite ville du nord de la Russie, cet ingénieur devenu directeur général d'une entreprise de réparation électrique, âgé de 45 ans au moment de sa nomination, sera confirmé dans ses fonctions en 2018. Il faisait partie de la réserve fédérale de cadres de haut niveau et avait, à ce titre, suivi une formation spécifique et été diplômé de l'Académie présidentielle en 2014.

105. À titre d'exemple, voir l'article du journal *Meduza* du 15 février 2017 intitulé « Les nouveaux gouverneurs russes sont appelés "jeunes technocrates". Qu'est-ce que cela signifie ? » (notre traduction du titre original : « Novyh rossijskih gubernatorov nazyvajut "molodymi tehnokratami". Čto èto značit ? »), entretien avec le politologue Vladimir Guelman de l'Université européenne de Saint-Petersbourg : <https://meduza.io/feature/2017/02/15/novyh-rossijskih-gubernatorov-nazyvajut-molodymi-tehnokratami-čto-eto-značit>).

106. *Ibid.* – En complément, il convient d'ajouter que dans le contexte russe, le terme de technocrate tend surtout à différencier ces personnels du personnel politique ordinaire. Les « technocrates » en Russie sont surtout perçus comme des techniciens de haut niveau peu ou pas politisés et affiliés à un parti politique, comme le résume le journaliste de *Meduza*, Andrej Percev : « Un technocrate est un expert qui occupe une position élevée dans son domaine de compétence. Un technocrate est un économiste à la tête du ministère de

ordre d'idée, et au niveau non plus régional mais municipal, Jean-Robert Raviot s'était fait l'écho en 2010 de la nomination d'un *city manager* dans la ville de Kostroma (ville moyenne située à 300 km au nord-est de Moscou) par le centre fédéral, décision soutenue par le conseil municipal de la ville¹⁰⁷. Cette actualité rapproche d'ailleurs le cadre russe des évolutions en cours dans le contexte français comme l'évolution du rôle du maire vers la figure d'un « manager territorial », dernier avatar de l'apolitisme municipal¹⁰⁸.

En étudiant les profils des nouveaux chefs des exécutifs locaux, on observe un changement de génération. Nombre des nouveaux gouverneurs nommés au cours des années 2010 sont nés dans les années 1970 voire 1980. Ils ont ainsi vécu la majeure partie de leur vie, et surtout de leur carrière professionnelle, et parfois même de leur formation intellectuelle et scientifique, après la chute de l'Union soviétique. Souvent dépourvus de capital politique avant leur entrée en fonction, ils sont réputés loyaux au pouvoir à qui ils doivent leur nomination, ou leur élection, selon leur date d'entrée en fonction. Le choix du pouvoir se porte souvent sur des individus étrangers à la région dont il leur confie la gestion, ce « parachutage » politique renforçant d'autant plus leur image de techniciens gestionnaires non affidés aux groupes et aux clans locaux et donnant ainsi davantage de gages de loyauté au Kremlin. Enfin, tous ces individus ont en commun d'avoir intégré les réserves de cadres les plus prestigieuses au début des années 2010 et d'avoir été formés au sein de l'Académie présidentielle, parfois en suivant une formation initiale

l'Économie, un médecin à la tête du ministère de la Santé, etc. C'est juste qu'en Russie, ce terme a une nuance de plus : un technocrate est un manager sans ambitions politiques » (notre traduction) (« Le Kremlin nomme de jeunes technocrates, une nouvelle génération de managers, comme gouverneurs. En fait, ce n'est pas le cas ! », *Meduza*, 3 juin 2018 (en ligne), <https://meduza.io/feature/2018/06/03/kreml-naznachaet-gubernatorami-molodyh-tehnokratov-novoe-pokolenie-upravlentsev-na-samom-dele-net>).

107. Jean-Robert Raviot, « Géographie politique de la Russie de 2010 », art. cit., p. 178-179.

108. Christian Le Bart, *Les maires : sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2003, p. 37-42.

ou des modules de formation professionnelle continue, et toujours après avoir suivi les programmes de haut niveau spécifiquement conçus et dédiés aux réserves de cadres. Ces nouveaux profils technocratiques ont été particulièrement recherchés par le pouvoir pour à la fois incarner et concrétiser sur le terrain ses programmes de développement économique et social « Stratégie 2010 », puis « Stratégie 2020 »¹⁰⁹ et, plus généralement, ses objectifs de croissance et son vœu de favoriser la transition de l'économie russe vers une économie de la connaissance.

Si l'évolution du profil des candidats choisis par le pouvoir pour prendre la tête des exécutifs fédéraux nous intéresse, c'est que la dernière génération de ces cadres politiques et administratifs a majoritairement fréquenté l'Académie présidentielle. La plupart des nouveaux gouverneurs étaient en effet membres des réserves de cadres évoquées précédemment et ils sont donc nombreux à avoir suivi des formations spécifiques dans les murs de l'établissement. Ces nominations permettent de mieux saisir la logique sous-tendant la stratégie du pouvoir comme celle de l'établissement et de son équipe de direction. D'une part, l'Académie et ses formations tendent à légitimer le profil technocratique et le discours méritocratique du pouvoir au sujet de la nouvelle génération de cadres, d'autre part, ces nominations tendent, en retour, à légitimer l'établissement en tant que tremplin vers les plus hautes fonctions politiques et administratives et vers les carrières professionnelles au niveau fédéral.

L'Académie présidentielle est devenue un lieu de passage incontournable pour les membres de l'élite politique, administrative ou même économique du pays. Ainsi, elle peut se vanter de compter parmi ses *alumni* des personnalités de premier plan tels que l'actuel Premier ministre Mikhaïl Michoustine¹¹⁰, le ministre

109. La « Stratégie 2010 » sous la direction de l'économiste German Gref est un programme du Centre pour le développement stratégique mis en œuvre à partir de 2000. La « Stratégie 2020 » est un nouveau plan décennal, reconnu officiellement par le gouvernement cette fois-ci. URL : <http://2020strategy.ru/>.

110. Mikhaïl Michoustine a soutenu une thèse de candidat aux sciences en économie en 2010 portant sur la « Stratégie de formation de l'impôt foncier

des Finances, Anton Silouanov¹¹¹, l'adjointe du Premier ministre Viktoria Abramchenko¹¹², ou encore le président de la Chambre des comptes, Alexeï Koudrin¹¹³. Surtout, un grand nombre de membres du gouvernement, de gouverneurs ou de membres des institutions et agences fédérales de gouvernement ou des organes régionaux d'administration sont membres des réserves de cadres et ont, à ce titre, également été formés au sein de l'Académie présidentielle. De ce point de vue, l'établissement tend à devenir une école de pouvoir en tant qu'« instrument de reproduction idéal » du pouvoir d'État, espace privilégié de « transmission technique qui dissimule la transmission sociale [...], légitimation par le titre [scolaire] » de l'élite dirigeante¹¹⁴.

Les anciens pensionnaires de l'Académie présidentielle – et des programmes de réserves de cadres – étaient d'ailleurs particulièrement visibles dans les toutes dernières vagues de nominations ou élections d'importance fédérale. Ainsi, lors des élections de septembre 2019, sur les 16 gouverneurs ou présidents de république élus, 10 étaient d'anciens diplômés de l'Académie présidentielle, généralement d'un programme élitiste tel que le

en Russie », site internet officiel de l'Académie présidentielle, <https://www.ranepa.ru/ob-akademii/vypuskniki-akademii/>.

111. Anton Silouanov a soutenu sa thèse de docteur en sciences économiques sur le thème « Les relations interbudgétaires dans le développement du fédéralisme en Russie » à l'Académie présidentielle (site internet officiel de l'Académie présidentielle, <https://www.ranepa.ru/ob-akademii/vypuskniki-akademii/>).

112. Viktoria Abramchenko a été diplômée une première fois en 2004 de l'Académie présidentielle russe d'économie nationale et d'administration publique. Elle a ensuite étudié au Centre de formation au leadership en matière de transformation numérique de l'École supérieure d'administration publique de l'Académie présidentielle en 2019 (<https://www.ranepa.ru/ob-akademii/vypuskniki-akademii/>).

113. Alexeï Koudrin a soutenu sa thèse de docteur en sciences économiques en 2018 portant sur les « Approches théoriques et méthodologiques de la mise en œuvre d'une politique budgétaire équilibrée et efficiente » (<https://www.ranepa.ru/ob-akademii/vypuskniki-akademii/>).

114. Entretien de Didier Éribon avec Pierre Bourdieu, art. cit., p. 80-82, disponible en ligne : <http://www.homme-moderne.org/societe/socio/bourdieu/noblesse/entretienNO89.html>.

MBA ou le MPA de la Haute École d'administration de l'Académie, ou bien issus d'une réserve de cadres formée au sein de l'établissement¹¹⁵.

Ainsi, les tendances analysées donnent à voir un renouvellement des cadres au sommet des exécutifs régionaux, là où il est le plus perceptible, et une évolution de ce qui est attendu d'un haut cadre politique et administratif, tant par le pouvoir que par la population. Ce mouvement est aussi à l'œuvre aux échelons intermédiaires de l'administration, tant à Moscou que dans les régions. En ce sens, la mission de l'Académie présidentielle réformée couplée à la mise en œuvre de dispositifs volontaristes et ambitieux par le pouvoir fédéral, tels que les réserves de cadres, semble porter ses fruits en favorisant l'émergence d'une nouvelle génération de cadres qui se distinguent par leur formation et leur haut niveau de compétences non seulement techniques mais aussi en matière de gestion publique de l'État et des administrations ainsi que de leurs ressources humaines.

CONCLUSION

La création de l'Académie russe de l'économie nationale et de l'administration publique (ARENAP), en 2010, s'inscrit dans la politique de « modernisation » de l'État russe promue par Dmitri Medvedev, président de la Fédération à partir de 2008. Alors présenté comme un des chefs de file de l'aile libérale de l'élite au pouvoir, ce juriste et ancien professeur de droit à l'université incarne alors le mirage d'une libéralisation du système politique russe. Pour toute ouverture, il se fait en fait le porteur d'un projet de modernisation de l'économie qui vise à renforcer le régime en suscitant un soutien massif de la population à l'équipe au pouvoir. Son ambition est de substituer au modèle économique existant – une économie de la rente reposant sur les exportations de matières premières –, jugé obsolète et humiliant, un modèle fondé sur l'innovation technologique et le potentiel intellectuel. La création de l'Académie présidentielle intervient dans ce contexte et constitue une des mesures visant à favoriser cette transition vers une économie de la connaissance. Toutefois elle doit aussi et surtout s'analyser comme une entreprise de recentralisation du dispositif institutionnel de formation des cadres hérité de l'URSS dont l'État fédéral s'était désintéressé et sur lequel l'équipe au pouvoir entend remettre la main.

La réforme portant création de l'Académie présidentielle procède à la réunion de quatorze établissements d'enseignement supérieur, de recherche et de formation continue des cadres de la fonction publique, dont l'Académie de l'administration publique (RAGS) et l'Académie de l'économie nationale (ANH). Formant plus de 200 000 étudiants et auditeurs par an, cet établissement réunit également les anciennes académies régionales du service public et quadrille ainsi, avec son réseau de près de 60 filiales locales, l'ensemble du territoire de la Fédération de Russie. Plus grande académie du monde, l'ARENAP déploie depuis sa création une intense activité à l'international et multiplie les partenariats et programmes de coopération avec les universités, les écoles de commerce et les écoles de formation des agents publics

115. Site internet officiel de l'Académie présidentielle, <https://www.ranepa.ru/ob-akademii/vypuskniki-akademii/>.

occidentales. Cette activité vise à crédibiliser le plus rapidement possible ce nouvel acteur sur le marché international de l'enseignement supérieur et favoriser son insertion dans les classements et palmarès internationaux. Au-delà du seul marché de l'enseignement supérieur, l'Académie présidentielle est un instrument au service de l'équipe au pouvoir afin de re-légitimer l'État et l'action publique et ainsi renforcer les fondements du régime et de sa domination sur la société. Créature du pouvoir, l'établissement est placé directement sous la tutelle du président et de la puissante administration présidentielle. Si l'ARENAP jouit de ce fait d'un statut dérogatoire qui lui assure une rente confortable, notamment dans le processus d'attribution des contrats publics de formation des agents de l'administration, cela lui confère également un cap clair quant à ses missions au service du régime en place. Comme le résume le directeur de l'Institut de gestion et d'administration publique (IGSU) : « Notre mission est de préparer des cadres pour permettre la réalisation de la volonté politique du gouvernement. » Cette mission s'est illustrée de façon limpide au moment de l'occupation de la Crimée, en 2014, l'ARENAP et sa filiale régionale de Rostov-sur-le-Don héritant de l'organisation et de la gestion de la formation des 14 000 anciens agents publics ukrainiens appelés à intégrer l'administration russe.

Le pouvoir russe a ainsi fait le choix de concevoir et d'organiser la formation des élites dans le cadre d'un État fort et qui cherche à jouer un rôle dominant autant sur le marché intérieur qu'à l'international. Dans cette optique, la formation des élites et la formation de masse de cadres intermédiaires et de rang inférieur sont par ailleurs pensées ensemble et articulées selon les mêmes modalités. L'ARENAP et ses filiales régionales et infra-régionales accueillent à la fois les cadres et agents de la fonction publique déjà en poste pour la formation continue, et des étudiants en formation initiale qui parient sur le développement tous azimuts de ce « nouvel » établissement sous la prestigieuse tutelle présidentielle. Si l'enseignement en formation initiale à destination des étudiants apparaît davantage comme un mode de financement de ces activités, la formation continue des agents

et, en particulier, des cadres des plus hauts rangs, est scrutée par le pouvoir qui y voit un outil de formation d'une nouvelle noblesse d'État. Le système des « réserves de cadres » (*kadrovye rezervy*) piloté par les différentes administrations fédérales et régionales fonctionne ainsi en relation étroite avec l'Académie présidentielle au sein de laquelle sont élaborés des programmes de formation spécifiques à ces groupes de hauts cadres triés sur le volet. Depuis quelques années, la promotion de nouveaux cadres relativement jeunes, au profil technocratique, fait envisager un renouvellement générationnel de l'élite fédérale et régionale, notamment à la tête des exécutifs des sujets de la Fédération, et semble donner un second souffle à la domination politique de l'équipe au pouvoir. Cette dernière s'assure en effet la loyauté d'une « jeune garde » qui doit tout au système en place et accède à des positions de pouvoir à la faveur de son intégration aux « réserves de cadres », système de management de l'administration russe mis en place à la fin des années 2000 et qui n'est pas sans rappeler le principe de la nomenklatura soviétique.

L'Académie russe de l'économie nationale et de l'administration publique, en tant que dispositif de reprise en charge de la formation des cadres et des élites de l'administration, a constitué un outil de consolidation et de légitimation de la domination de l'équipe au pouvoir sur la société. Elle donnait à voir une tentative de renouvellement de l'élite dirigeante et de ses serviteurs, au profit d'une « jeune garde » technocratique. Son avenir demeure néanmoins incertain dans le contexte de la guerre en cours. Le verdict de l'affaire Mau, évoquée en introduction, a pour le moment épargné ce dernier, finalement mis hors de cause. Cependant, cette affaire fera quoi qu'il en soit figure d'avertissement pour le recteur de l'Académie présidentielle comme pour l'ensemble de la communauté scientifique et universitaire¹. En ce sens, cette affaire démontre d'ores et déjà que nul n'est à l'abri de l'arbitraire du pouvoir et de la répression de l'appareil

1. Victor Violier, « L'affaire Maou ou le resserrement antilibéral du pouvoir russe », *AOC média*, octobre 2022.

d'État qui a encore franchi un nouveau seuil². Au-delà du cas personnel de Mau, ces nouveaux développements n'augurent rien de bon pour les libertés académiques en Russie. L'Académie présidentielle, qui compte de nombreux centres de recherche en sciences humaines, économiques et sociales et qui pouvait se targuer d'accueillir encore en son sein une pensée critique, pourrait être enjointe d'entrer encore davantage dans le rang³ si elle ne veut pas perdre son statut profitable⁴. Son rôle stratégique dans la légitimation et la consolidation du régime était fondamental jusqu'au déclenchement de la guerre en Ukraine, le 24 février 2022, mais son avenir apparaît momentanément suspendu dans le contexte de la guerre et de la radicalisation du régime. Alors

2. Victor Violier, « [Intimidation des élites et contrôle de la population en Russie](#) », Brève stratégique, 49, IRSEM, 2022.

3. Le quotidien russe *Kommersant* rapportait au début du mois d'avril 2022 que des informations avaient été demandées par le ministère de l'Intérieur concernant une dizaine d'enseignants-chercheurs de l'Académie présidentielle et de la Shaninka. Si le motif invoqué faisait le lien avec l'enquête en cours visant le recteur de la Shaninka, la source citée par l'article nuance cet argument : « Pour autant que je sache, ces informations ont été demandées dans le cadre de l'affaire pénale contre le recteur [...] mais je sais pertinemment que [...] le point commun de toutes ces personnes est qu'elles s'expriment publiquement et activement sur diverses questions » (« V Šaninku postupili prokurorskie i policejskie » [Des procureurs et des policiers admis à la Shaninka], *Kommersant*, 1^{er} avril 2022.

4. Le programme de *liberal arts* de l'ARENAP a été renommé après que le bureau du procureur de Moscou l'a jugé dangereux car susceptible de « détruire les valeurs traditionnelles de la société russe ». Voir l'article : « Programmu Liberal Arts RANKhiGS pereimenovali v "Mnogoprofil'nyï bakalavriat" » [Le programme de "liberal arts" de la RANKhiGS renommé "Bakalavriat pluridisciplinaire"], art. cit. Voir aussi la décision de supprimer les enseignements de sciences sociales dans les universités pédagogiques qui forment les enseignants : « Pri V.V. Putine mne ni razu ne prihodilos' prâtat'sâ po podvalam » [Sous V. Poutine, je n'ai jamais eu à me cacher dans les sous-sols], *Novaya Gazeta*, 23 mars 2022. Voir également le texte d'Alain Blum et Juliette Cadiot publié dans le journal *Le Monde*, « En France, les sciences humaines et sociales ne sont pas au service du politique », 23 février 2022. Voir également sur ce point les articles détaillés d'Estelle Levresse dans l'édition du mois d'août 2022 du *Monde diplomatique* intitulés : « Coûteuse lutte des places à l'université en Russie » et surtout « Les sciences sociales, cible des censeurs », *Le Monde diplomatique*, 821, août 2022, p. 12-14.

qu'elle constituait une place forte de l'élite libérale technocratique, l'Académie présidentielle pourrait, à l'avenir, faire les frais de la montée en puissance de la frange la plus radicale de l'élite au pouvoir soutenue par les milieux nationalistes et patriotes.

BIBLIOGRAPHIE

- AUDINET Maxime, « Soft power russe : l'information au cœur. Une nouvelle dimension pour la stratégie russe ? », dans *La guerre de l'information aura-t-elle lieu ?*, Paris, Institut français des relations internationales, coll. « Ramses », 2017, p. 126-131.
- AUDINET Maxime, « Anatomie de la diplomatie culturelle russe à l'ère postsoviétique », *Hérodote*, 166167 (3), 2017, p. 165.
- BOURDIEU Pierre, « Les trois états du capital culturel », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 30, novembre 1979, p. 3-6.
- BOURDIEU Pierre, *La noblesse d'État : grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Éd. de Minuit, coll. « Le sens commun », 2002.
- BOURDIEU Pierre et PASSERON Jean-Claude, *La reproduction : éléments pour une théorie du système d'enseignement*, Paris, Éd. de Minuit, coll. « Le sens commun », 2005.
- BOURDIEU Pierre, *Sur l'État : cours au Collège de France, 1989-1992*, Paris, Éd. du Seuil/Raisons d'agir, coll. « Cours et travaux », 2012, p. 99.
- BRUNO Isabelle, « "Faire taire les incrédules". Essai sur les figures du pouvoir bureaucratique à l'ère du *benchmarking* », dans Béatrice Hibou (dir.), *La bureaucratisation néolibérale*, Paris, La Découverte, 2013, p. 117.
- DEROUET Jean-Louis (dir.), *La formation des élites en Chine et en France (XVII^e-XXI^e siècles) – Les apports de regards croisés : sociologie, histoire, philosophie politiques*, Louvain-la-Neuve, Academia L'Harmattan, coll. « Thélème », 21, 2017.
- DJILAS Milovan, *The New Class: An Analysis of the Communist System*, Londres, Thames and Hudson, 1957.
- EGOROV Vladimir Konstantinovič (dir.), *10 let na službe rossii: k 10-letiju ros. akad. gos. služby pri prezidente ros. Federacii* [10 ans au service de la Russie : vers le 10^e anniversaire de l'Académie du service public près le président de la Fédération de Russie], Pamjat, Moscou, 2004, p. 58.
- EYMERI Jean-Michel, *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, coll. « Études politiques », 2001.
- FAUCONNIER Clémentine, « La verticale du pouvoir, force et faiblesse de la Russie de Vladimir Poutine », *Revue internationale et stratégique*, 118, 2020, p. 154.
- FAUCONNIER Clémentine, *Entre le marteau et l'enclume. La fabrication d'une hégémonie partisane dans la Russie de Vladimir Poutine*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, coll. « Espaces politiques », 2019.
- GARRIGOU Alain, *Les élites contre la République : Sciences Po et l'ENA*, Paris, La Découverte, coll. « Cahiers libres », 2001.
- GAZIER Anne, « La mise au pas des régions russes ? La réforme institutionnelle de Vladimir Poutine », *Le courrier des pays de l'Est*, 1015, mai 2001, p. 4-14.
- GAZIER Anne, « La réforme de l'administration fédérale en Russie. Simple réaménagement ou transformation en profondeur ? », *Revue française d'administration publique*, 115 (3), 2005, p. 421-433.

- GAZIER Anne, « Le président de la Fédération de Russie et l'instauration d'une "verticale exécutive" », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 39 (2), 2008.
- GAZIER Anne, « Fédéralisme et démocratie dans la Russie post-soviétique », *Revue française de droit constitutionnel*, 118 (2), 2019, p. 319-320.
- GEL'MAN Vladimir Ākovlevič, « Vozvrašenie Levafana? Politika recentralizacii v sovremennoj Rossii » [Le retour du Leviathan ? La politique de recentralisation en Russie contemporaine], *Polis*, 2, 2006, p. 90-109.
- GEL'MAN Vladimir Ākovlevič, « Russia's Crony Capitalism: The Swing of Pendulum », *Open Democracy*, 2011.
- GERVAIS Julie et PELLETIER Willy, « La noblesse managériale d'État », dans Fondation Copernic (dir.), *Manuel indocile de sciences sociales : pour des savoirs résistants*, Paris, La Découverte, 2019.
- GILLE-BELOVA Olga, « Les débats sur la "modernisation autoritaire" sous la présidence de Dimitri Medvedev », *Revue internationale de politique comparée*, 20 (3), 2013, p. 133-151.
- GUILLEMOLES Alain, *Ukraine : le réveil d'une nation*, Paris, Les petits matins, 2015.
- HANLEY Eric, YERSHOVA Natasha et ANDERSON Richard, « Russia: old wine in a new bottle? The circulation and reproduction of Russian elites, 1983-1993 », *Theory and Society*, 24 (5), 1995, p. 639-668.
- HARTMANN Michael, « Les élites et le champ du pouvoir », dans Pierre Bourdieu, *Théorie et pratique*, Paris, La Découverte, coll. « Recherches », 2006, p. 192.
- HIBOU Béatrice, *La force de l'obéissance : économie politique de la répression en Tunisie*, Paris, La Découverte, coll. « Textes à l'appui. Histoire contemporaine », 2006.
- HIBOU Béatrice, *Anatomie politique de la domination*, Paris, La Découverte, 2011.
- HIBOU Béatrice (dir.), *La bureaucratisation néolibérale*, Paris, La Découverte, 2013.
- KINJAKIN Andrej Alekseevič, « Les oligarques dans la Russie contemporaine : de la "capture" de l'État à leur mise sous tutelle », *Revue internationale de politique comparée*, 20 (3), 2013, p. 115-131.
- KRYSHANOVSKAYA Olga et WHITE Stephen, « From Soviet Nomenklatura to Russian Elite », *Europe-Asia Studies*, 48 (5), 1996, p. 711-733.
- LE BART Christian, *Les maires : sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2003.
- LEWIN Moshe, « Rebuilding the soviet nomenklatura 1945-1948 », *Cahiers du monde russe*, 44 (23), 2003, p. 219.
- MOKHOV Victor, « Neonomenklatura v strukturax sovremennoj vlasti » [Néonomenklatura au sein des structures du pouvoir contemporain], dans Aleksandr Vladimirovič Duka (dir.), *Vlastnye struktury i gruppy dominirovanija* [Structures de pouvoir et groupes de domination], Saint-Pétersbourg, Intersotsis, 2012, p. 253-262.
- RAVIOT Jean-Robert, « Les rapports centre-régions en Russie : Rééquilibrage et continuité », *Le courrier des pays de l'Est*, 1033, 1^{er} mars 2003, p. 415.

- RAVIOT Jean-Robert, *Qui dirige la Russie ?*, Paris, Lignes de repères, 2007.
- RAVIOT Jean-Robert, « Géographie politique de la Russie de 2010 », *Hérodote*, 138 (3), 2010, p. 161-180.
- RAVIOT Jean-Robert, « Le prétorianisme russe : l'exercice du pouvoir selon Vladimir Poutine », *Hérodote*, 166167 (3), 2017.
- REY Olivier, *Quand le monde s'est fait nombre*, Paris, Stock, 2016.
- SAKWA Richard, *Russian politics and society*, 4^e éd., revue et augmentée, Londres/New York, Routledge, 2008.
- SALTYKOV Boris, « Enseignement supérieur en Russie : comment dépasser l'héritage soviétique ? », *Russie.NEI.visions*, 29, 2008, p. 13.
- SHUKAN Ioulia, *Génération Maïdan : vivre la crise ukrainienne*, La Tour-d'Aigue, Éd. de l'Aube, coll. « Collection document », 2016.
- SIGMAN Carole, « Le Haut Collège d'économie : école de commerce, université et Think tank », dans Tatiana Kastueva-Jean (dir.), *Les universités russes sont-elles compétitives ?*, Paris, CNRS Éditions, 2013, p. 97-137.
- TAYLOR Brian D., *State building in Putin's Russia: policing and coercion after communism*, Cambridge/New York, Cambridge University Press, 2011.
- VIOLIER Victor, « Façonner l'État, former ses serviteurs : les reconfigurations de la politique des cadres de la fin de l'Union soviétique à la Russie de Vladimir Poutine », thèse de doctorat en science politique, sous la direction de Béatrice Hibou, Nanterre, Université Paris Nanterre, 2021.
- VIOLIER Victor, « Intimidation des élites et contrôle de la population en Russie », *Brève stratégique*, 49, IRSEM, 2022.
- VIOLIER Victor, « L'affaire Maou ou le resserrement antilibéral du pouvoir russe », *AOC média*, octobre 2022.
- VIOLIER Victor, « Le pouvoir russe face à la guerre », *Diplomatie*, 120, mars-avril 2023, p. 12-17.
- VOLKOV Roman, « Les réseaux politico-économiques dans la Russie de Poutine », *Critique internationale*, 75 (2), 2017, p. 91-111.
- VOSLENSKIJ Michail Sergeevič et ELLEINSTEIN Jean, *La nomenklatura – Les privilégiés en URSS*, Paris, Belfond, 1980.
- WEBER Max, *Économie et société*, Paris, Plon, 1971.
- WEBER Max, *Le savant et le politique*, tr. par Julien Freund, Paris, 10/18, 2012, p. 124-125.

L'ACADÉMIE RUSSE DE L'ÉCONOMIE NATIONALE ET DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

AU SERVICE DE LA MODERNISATION AUTORITAIRE DU RÉGIME DE VLADIMIR POUTINE

Dr Victor Violier

En septembre 2010, le président de la Fédération de Russie, Dmitri Medvedev, crée par décret l'Académie russe de l'économie nationale et de l'administration publique. Cette réforme procède en fait à la réunion de quinze établissements d'enseignement supérieur, de recherche et de formation continue des cadres du service public. Un temps délaissé et victime, à l'instar de l'ensemble du secteur de l'enseignement supérieur, de l'effondrement des financements publics, le dispositif institutionnel de formation des cadres hérité de l'Union soviétique est réinvesti par l'équipe au pouvoir à la fin des années 2000. Si la recentralisation autoritaire du pouvoir et la construction de la « verticale du pouvoir », chère au président Poutine, ou encore la reprise en main du champ partisan ont été mises en œuvre de façon spectaculaire, la formation d'une bureaucratie au service du régime assurant la domination de l'État sur la société s'est opérée à bas bruit et dans un second temps. C'est dans ce cadre, et alors qu'elles ont failli disparaître à la faveur de la liquidation du parti communiste et de la chute de l'Union soviétique, que le réseau des anciennes écoles supérieures du parti se voient attribuer une mission de premier plan au cœur du projet modernisateur du pouvoir. Ce dernier entend faire de ces anciens établissements de formation des cadres soviétiques et du parti, le nouveau creuset élitare de la Russie de demain.