HAL
open science

La bureaucratie policière et la chute du régime soviétique

Gilles Favarel-Garrigues

To cite this version:

Gilles Favarel-Garrigues. La bureaucratie policière et la chute du régime soviétique. Sociétés contemporaines, 2005, 57, pp.63 - 81. 10.3917/soco.057.0063 . hal-03458861

HAL Id: hal-03458861

https://sciencespo.hal.science/hal-03458861v1

Submitted on 30 Nov 2021

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

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

◆ ◆ ◆ ◆ ◆ GILLES FAVAREL-GARRIGUES ◆ ◆ ◆ ◆ ◆

LA BUREAUCRATIE POLICIERE ET LA CHUTE DU REGIME SOVIETIQUE

RÉSUMÉ : *Cet article analyse les changements qui ont affecté les motivations et les pratiques policières depuis l'effondrement de l'URSS à partir d'une analyse historique, fondée sur l'examen d'archives locales consacrées à la lutte contre la criminalité économique ordinaire, des années 1960 au début des années 1990. Nous essayons d'expliquer comment, dès cette époque, les comportements opportunistes pouvaient s'épanouir dans l'activité policière, du fait des caractéristiques mêmes de son organisation bureaucratique. Nous analysons ensuite comment ces pratiques professionnelles se sont maintenues et renouvelées à partir de la fin des années 1980, à la faveur des premières réformes économiques lancées dans le cadre de la perestroïka.*

L'analyse de la disparition du régime soviétique constitue depuis plus d'une décennie un défi majeur pour les sciences sociales. Les observateurs ont notamment souligné le rôle prépondérant qu'ont pu jouer, parmi d'autres facteurs explicatifs, la crise économique (Andreff, 1993), le déclin de l'idéologie (Brzezinski, 1989 ; Karklins, 1994), voire les effets destructeurs de la compétition entre factions rivales au sein des élites politiques. Il s'agissait, dans ce dernier cas, de récuser l'analyse du « totalitarisme » soviétique en prouvant l'existence d'un certain degré de pluralisme dans la prise de décision politique (Skilling et Griffiths, 1978 ; Solomon P. 1978 ; Solomon S., 1983). Cette ambition tendait cependant à restreindre l'analyse de l'action publique au seul processus de décision au sommet : les questions de mise en œuvre ne revêtaient qu'une importance secondaire, faute de sources ou parce que les auteurs refusaient d'y voir un enjeu. Enfin un autre courant de pensée s'attachait à expliquer la disparition de l'URSS « par le bas », c'est-à-dire par l'autonomisation de la société, sujette à de profondes mutations (Lewin, 1988), et par le décalage croissant entre ses aspirations, l'idéologie en vigueur et le comportement d'élites vivant en autarcie (Malia, 1992 ; Fish, 1994). Comme l'a montré Steven Solnick, aucune de ces interprétations ne prenait en compte le fonctionnement interne des bureaucraties. On percevait généralement ces dernières comme des organisations dont les agents épousaient l'idéologie soviétique et demeuraient loyaux aux injonctions des dirigeants du parti-État. Lorsque cette perception était critiquée, on soulignait que les agents étaient en fait au service d'intérêts sectoriels et développaient leur activité selon une logique corporatiste. Le débat portait donc sur les motivations des agents, mais ne remettait pas en cause leur dévouement supposé à l'organisation à

Sociétés Contemporaines (2005) n° 57 (p. 63-81)

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Institut d'Etudes Politiques de Paris - - 193.54.67.94 - 03/11/2014 18h19. © Presses de Sciences Po

laquelle ils appartenaient. Dans les deux cas, l'agent administratif semblait dénué d'intérêt personnel et incapable d'agir de manière opportuniste afin de le satisfaire (Solnick, 1998, p. 5).

Ces approches semblent en outre incapables de résoudre une énigme fondamentale de la disparition du régime soviétique : comment expliquer que le rejet de l'idéologie et le déclin du Parti ne se soient pas conjugués à un effondrement des administrations ? Aucune politique de lustration, c'est-à-dire de limogeage des élites administratives au nom de leur compromission avec l'ancien régime, n'a été menée en Russie, et, bien que les stratégies de défection se soient affirmées à la fin des années 1980, grand nombre de bureaucrates sont demeurés à leur poste. Cette continuité a d'ailleurs fréquemment fondé une appréciation négative de leur rôle dans le processus de sortie du communisme. Tentaculaires, inefficaces, voire contre-productives, les bureaucraties auraient freiné les réformes économiques et, plus généralement, entravé le changement social (Sperling, 2000). À l'intersection d'une exigence internationale formulée durant la seconde moitié des années 1990 et de la volonté simultanée des dirigeants politiques russes de justifier l'échec des réformes économiques conduites au début de la décennie, le thème de la corruption s'est progressivement imposé dans le débat public et a renforcé l'appréciation négative des bureaucraties (Favarel-Garrigues, 2000). Cette interprétation est parfois contestée, au nom d'une conviction inverse selon laquelle les bureaucrates auraient maintenu l'ensemble étatique et préservé la Russie du chaos (Mendras, 2003). Quelle que soit leur pertinence, toutes ces hypothèses diffèrent des analyses de l'effondrement de l'Union soviétique en conférant au bureaucrate une forte autonomie dans la définition de son activité et l'exercice de sa fonction.

Le décalage entre la perception dominante des bureaucraties soviétiques et celle de leur fonctionnement dans la période post-communiste n'est pas sans lien avec la transformation radicale des sources disponibles sur la société russe depuis la fin des années 1980. Mais la reconnaissance d'une autonomie de l'agent administratif dans le contexte post-soviétique et d'une continuité des pratiques bureaucratiques avant et après l'effondrement de l'URSS conduit à des interrogations fondamentales. Comment cette autonomie s'affirmait-elle au sein d'un parti-État réputé pour l'efficacité du contrôle qu'il exerçait sur la société ? Comment s'articulaient les logiques bureaucratiques générales et l'autonomie des acteurs ? Que signifie exactement l'évocation d'une continuité des pratiques bureaucratiques soviétiques après la fin du régime communiste ?

Les réponses que nous souhaitons apporter s'appuient sur une étude approfondie de la bureaucratie policière soviétique, notamment des services de lutte contre la criminalité économique, à partir d'un corpus d'archives régionales qui couvre la période 1965-1991. Ces sources primaires – principalement des rapports des services de police et de la *prokouratoura* [1], ainsi que des comptes rendus de réunions du comité régional du P.C.U.S abordant les questions policières et judiciaires en présence

1. La *prokouratoura* exerçait à la fois le rôle de ministère public et de surveillance de l'exécution des lois par les citoyens, les entreprises, les administrations. Elle contrôlait donc également la légalité de l'activité policière, ce qui confère aux rapports qu'elle adressait un intérêt particulier. Ces prérogatives spécifiques empêchent de traduire le terme en français par « parquet ».

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Institut d'Etudes Politiques de Paris - - 193.54.67.94 - 03/11/2014 18h19. © Presses de Sciences Po

des principaux acteurs concernés [2] – se conjuguent à d'autres études de cas menées sur le comportement des agents bureaucratiques à la fin de la période soviétique, notamment aux travaux de Steven Solnick (1996, 1998) qui font autorité dans ce domaine, et à un certain nombre d'entretiens que nous avons pu conduire avec des policiers et magistrats, désormais retraités ou encore en activité.

Nous entendons soumettre la documentation recueillie à une analyse sociologique de la mise en œuvre bureaucratique de l'action publique (Lascoumes, 1990, p. 62-71). Dans la perspective des travaux de Michael Lipsky, le policier soviétique doit, selon nous, être considéré comme un *street-level bureaucrat* (Lipsky, 1980). Confronté à une importante quantité d'injonctions transmises par la hiérarchie, il doit nécessairement sélectionner les tâches qu'il accomplit : il ne peut ni traiter la totalité des infractions qui sont commises sous ses yeux ni répondre à l'ensemble des sollicitations dont il est l'objet durant ses heures de service (*ibid*., p. 14). Dès lors, l'organisation de l'activité des agents sur le terrain, les modes de sélection des affaires traitées et de présentation des résultats du travail accompli revêtent une importance capitale (*ibid*., p. 40-53). La sociologie policière occidentale, notamment anglo-saxonne, confirme depuis plusieurs décennies la pertinence de l'analyse de Michael Lipsky, en accordant une place centrale à l'étude du caractère discrétionnaire de l'activité policière (*police discretion*) (Reiner, 1987 ; Monjardet, 1996).

Le choix d'une grille d'analyse forgée pour observer des contextes occidentaux, fort différents de celui que nous nous proposons d'étudier, peut surprendre *a priori*. Il constitue, selon nous, un enjeu crucial, car l'analyse des phénomènes sociaux en URSS s'est souvent fondée sur un postulat d'« exceptionnalisme méthodologique » qui caractérisait la plupart des recherches soviétologiques (Dobry, 2000). Le terme même de soviétologie reflétait d'ailleurs l'idée d'une singularité absolue du contexte étudié. En conduisant à penser que les administrations soviétiques ne pouvaient être comparées aux bureaucraties occidentales, ce postulat fondait la plupart des représentations que nous avons présentées plus haut.

Nous avons certes aujourd'hui beau jeu de le dénoncer, ayant bénéficié de l'accès à des sources qu'il était inenvisageable de détenir quelques années plus tôt. Mais nous souhaitons indiquer les raisons qui nous poussent à « banaliser », d'un point de vue méthodologique, l'analyse des bureaucraties soviétiques. Selon nous, le mode de fonctionnement de ces dernières favorisait le développement d'une marge d'autonomie considérable pour les agents situés sur le terrain. Les bureaucraties soviétiques ne se contentaient pas de refléter les phénomènes observés dans les contextes occidentaux ; elles les amplifiaient, pour des raisons liées à la manière dont étaient fixés les objectifs à atteindre et dont s'appréciait l'activité des agents.

2. Ces archives ont été consultées au Centre de documentation des organisations sociales de la région de Sverdlovsk (Tsentr dokoumentatsii obchtchestvennykh organizatsii Sverdlovskoï oblasti, Ts.D.O.O.S.O.). Pour la période 1965-1991, nous avons lu plus de 400 documents et retenu 250 d'entre eux, de 2 à 80 pages, en fonction de leur richesse et/ou de leur représentativité. Alors qu'ils étaient accessibles et non soumis à prescription lorsque nous les avons demandés, de 1995 à 1997, les archives similaires étaient au même moment indisponibles au niveau fédéral. Ce constat nous conduit une nouvelle fois à exprimer notre gratitude à ceux qui ont facilité nos recherches au sein du Ts.D.O.O.S.O. Pour une présentation détaillée de ces sources, voir notre thèse de doctorat : Favarel-Garrigues, 2000.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Institut d'Etudes Politiques de Paris - - 193.54.67.94 - 03/11/2014 18h19. © Presses de Sciences Po

Après avoir développé ces réflexions générales sur l'organisation des administrations soviétiques, nous montrerons comment, des années 1960 à la fin du régime, dans un contexte de crise économique et d'aggravation des pénuries, les comportements opportunistes ont pu se développer au sein de la bureaucratie policière, du fait des caractéristiques mêmes de son fonctionnement. Puis nous analyserons comment ces pratiques professionnelles se sont à la fois maintenues et renouvelées à partir de la fin des années 1980, à la faveur des premières réformes économiques lancées dans le cadre de la *perestroïka* – politique de « restructuration » économique mise en œuvre par le dernier secrétaire général du PCUS, Mikhaïl Gorbatchev –, puis du processus de privatisation au tout début des années 1990.

1. L'OPPORTUNISME AU SEIN DE LA BUREAUCRATIE POLICIERE SOVIETIQUE

La prédominance de l'obligation de résultats caractérisait le fonctionnement des bureaucraties soviétiques. La hiérarchie fixait des objectifs généralement quantifiés et les subordonnés devaient présenter des indicateurs d'activité conformes aux injonctions reçues. Cette logique imprégnait donc simultanément les modalités pratiques de transmission et d'application des injonctions, ainsi que les procédures d'évaluation. Elle demeurait cependant éminemment formelle et contribuait paradoxalement à renforcer l'autonomie des agents. Le ministère de l'Intérieur n'échappait pas à ce constat général sur les relations hiérarchiques dans les bureaucraties soviétiques. La volonté d'exercer une fonction de police répondait à des motivations variées, éventuellement guidées par la perspective d'accéder à des biens et services déficitaires. Les critères retenus pour évaluer l'activité policière favorisaient en outre le développement de comportements opportunistes, fondés sur l'utilisation de ressources professionnelles au nom d'un intérêt personnel.

1. 1. *CONTRAINTES HIERARCHIQUES ET AUTONOMIE DES AGENTS DANS LES BUREAUCRATIES SOVIETIQUES*

Dans le contexte soviétique, les ministères représentaient des agences techniques, dont le fonctionnement se rapprochait de celui d'une firme. Les dirigeants soviétiques appréciaient leur activité sur la base de rapports formels et selon une logique valorisant la conformité aux objectifs planifiés. Le principe de l'obligation de résultats fondait la légitimité bureaucratique. Comme l'a souligné Thomas Rigby, les bureaucraties soviétiques s'attachaient davantage à réaliser les objectifs planifiés (*goal-achievement*) qu'à appliquer les règles censées encadrer leur activité. Du coup, l'activité des agents s'appréciait généralement à l'aune de la rationalité de leurs décisions vis-à-vis des objectifs à atteindre (*goal-rationality*) (Rigby et Feher, 1982, p. 10) [3].

Toutefois, les modalités mêmes de l'évaluation assouplissaient considérablement cette contrainte, éminemment formelle. Les agents étaient eux-mêmes chargés de rédiger les rapports sur leur propre activité. Selon Steven Solnick, ils monopolisaient

3. Cette citation fait écho aux recherches de Renate Mayntz, qui considère que, dans certains cas occidentaux, « l'organisation bureaucratique est axée davantage sur la règle que sur le résultat, c'est-à-dire que le critère dominant est le respect du règlement plutôt que l'obtention d'un bon résultat » (Mayntz, 1979, p. 680).

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Institut d'Etudes Politiques de Paris - - 193.54.67.94 - 03/11/2014 18h19. © Presses de Sciences Po

ainsi les sources d'information dont disposait leur hiérarchie, en l'absence de toute autre forme de contrôle (Solnick, 1998, p. 6). Fondé sur des critères de performance et de rendement, ce mode d'évaluation conférait aux agents une importante marge de manœuvre dans la définition de leur activité, à condition qu'ils se soient acquittés de leurs obligations formelles.

Les archives consultées nuancent ce constat, en montrant que la monopolisation par les agents des modes de présentation de leur propre activité ne doit pas être surestimée. Dans le cas de la lutte contre la criminalité, les dirigeants soviétiques ne s'appuyaient pas seulement sur les rapports de police, mais aussi sur d'autres canaux d'information d'origine institutionnelle (commissions de contrôle populaire, commissions de contrôle du Parti, organisations de *droujinniki*[4]…) ou non (courrier des lecteurs des journaux soviétiques, plaintes adressées par des citoyens qui, lorsqu'elles étaient répétées, pouvaient entraîner une inspection…). En outre, les réunions régulières à Moscou des responsables régionaux de la lutte contre la criminalité fournissaient l'occasion d'échanger des informations sur une base informelle (sur la question de l'information, voir Favarel-Garrigues, 2002, p. 58-59). Cette pluralité de sources ne discréditait cependant pas le contenu des rapports de police. Nous avons pu vérifier que ces derniers alimentaient les discours et motivaient les décisions des dirigeants politiques régionaux dans le domaine de la lutte contre la criminalité.

Pour s'acquitter de leurs obligations déclaratives, les agents administratifs agissaient comme des « hommes soviétiques ordinaires », pour reprendre l'expression du sociologue Youri Levada[5], et recouraient à des procédés similaires à ceux qui sont bien connus dans le cas des entreprises soviétiques : le trucage des statistiques à partir de chiffres erronés. Dans le cas de l'administration policière, comme nous le verrons, il s'agissait de présenter des indicateurs de lutte contre la criminalité conformes aux objectifs planifiés. Au sein des Jeunesses Communistes, le nombre annuel de nouvelles recrues représentait le principal indicateur à l'aune duquel s'appréciait l'activité des agences locales : « *à chaque échelon au sein de l'organisation, les subordonnés disposaient d'une latitude considérable pour réaliser les objectifs fixés. Beaucoup choisissaient d'enrôler de nouvelles recrues sans tenir compte de leurs prédispositions idéologiques, tandis que d'autres trouvaient plus simple de falsifier les statistiques. Dans les deux cas, le contrôle qu'ils exerçaient sur les flux d'information dirigés vers la hiérarchie leur permettait de réaliser les objectifs fixés d'année en année, et ainsi de valider et de perpétuer la chaîne de commandement en vigueur au sein de la bureaucratie* » (Solnick, 1996, p. 226-227). Une fois ce travail réalisé, les agents pouvaient se consacrer à des activités visant à utiliser la fonction qu'ils exerçaient au service d'intérêts particuliers. Il s'agissait principalement d'exploiter les ressources de l'organisation à laquelle ils appartenaient afin d'accéder à

4. Auxiliaires volontaires aidant la police à maintenir l'ordre et la tranquillité publique.

5. « On comprend que, dans la réalité soviétique, il n'y ait ni loyauté réelle, ni exécution effective de telle ou telle fonction dans une organisation sociale quelle qu'elle soit ; on se contente de faire semblant et d'une exécution de façade. Cette dernière – et c'est très important – se fait dans les deux sens : elle se fait en "haut" et en "bas", en accord l'un avec l'autre, et sur cet accord repose tout l'édifice social du système soviétique » (Levada, 1993, p. 104).

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Institut d'Etudes Politiques de Paris - - 193.54.67.94 - 03/11/2014 18h19. © Presses de Sciences Po

des biens et services déficitaires, comme le montre le cas de la bureaucratie policière.

1. 2. *LA BUREAUCRATIE POLICIERE : MOTIVATIONS ET PRATIQUES PROFESSIONNELLES*

Les services de lutte contre la criminalité économique (BKhSS) – plus exactement chargés de lutter contre « les atteintes à la propriété socialiste », la « spéculation » et les autres « infractions aux règles de l'économie soviétique » – conservent une réputation ambiguë, y compris chez leurs anciens agents, lorsqu'ils évoquent l'attrait de cette branche de la police judiciaire soviétique : « *un salaire décent, un travail qualifié et intéressant, moins physique et plus intellectuel que celui qu'il fallait fournir dans les services de recherche criminelle* [6]*, enfin un accès direct à de nombreux produits et marchandises* » [7]. Les opinions sont parfois plus tranchées : certains évoquent un service d'excellence attirant les plus brillants éléments du ministère de l'Intérieur, alors que d'autres soulignent sa vénalité légendaire. Cette dernière opinion semble également répandue dans d'autres anciennes républiques de l'Union soviétique, par exemple en Géorgie (Gordadzé, 2003).

Les archives consultées livrent peu d'éléments sociologiques sur la composition de ces services. Il apparaît cependant que les agents de BKhSS disposaient généralement de solides connaissances en droit et/ou en économie. En outre, le nombre de membres du Parti au sein de cette branche était supérieur à celui qui caractérisait les autres services de police judiciaire. Enfin, ils bénéficiaient, au cours de leur carrière, de la possibilité de suivre des formations spécialisées auprès de comptables, d'économistes ou d'agronomes, afin d'adapter leurs connaissances à l'évolution de la délinquance économique dans la société soviétique. Ces éléments nous laissent penser que le personnel des services de BKhSS était généralement plus qualifié que les agents des autres branches de la police judiciaire. Cette hypothèse ne doit cependant pas masquer deux faits avérés, que nous souhaitons développer.

D'une part, dès les années 1960, mais surtout à partir du milieu des années 1970, l'impuissance des agents de BKhSS face à l'évolution de la délinquance économique était manifeste. Le développement de la spéculation et la sophistication croissante des trucages comptables conduisaient les services policiers spécialisés à un effort d'adaptation qu'ils étaient incapables de fournir. Dès cette période, la police semblait engagée dans une course de vitesse perdue d'avance. D'autre part, la qualification des agents des services de BKhSS ne doit pas conduire à surestimer leur probité. Dans un contexte de pénurie, le statut social s'appréciait fréquemment à l'aune de la capacité d'accéder à des biens de consommation ou à des services déficitaires. De ce point de vue, l'exercice d'une fonction bureaucratique pouvait répondre à des préoccupations matérielles. De par leur mission, les agents de BKhSS étaient en permanence au contact des stocks des magasins et des entreprises. Dotés de la possibilité de recourir à la force ou à l'intimidation, ils pouvaient aisément de-

6. Les services de recherche criminelle (*ougolovny rozysk*) représentaient la principale branche de la police judiciaire soviétique.

7. Entretien avec un chercheur à l'Institut de recherche scientifique russe du ministère de l'Intérieur, spécialiste des questions de criminalité économique, en poste dans les services de lutte contre les atteintes à la propriété socialiste de 1975 à 1988. Entretien à Moscou, avril 1997.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Institut d'Etudes Politiques de Paris - - 193.54.67.94 - 03/11/2014 18h19. © Presses de Sciences Po

venir des intermédiaires entre une offre et une demande de biens de consommation courante fort convoités. Ce faisant, ils pouvaient s'enrichir, mais ils cherchaient surtout, au terme d'un échange de faveurs, à accroître leur capacité d'accès à des biens et services qu'il leur était difficile d'obtenir légalement [8].

Plusieurs documents officiels indiquent que l'activité des services de BKhSS ne satisfaisait pas les élites dirigeantes dès les années 1960, alors que les performances économiques du pays, malgré les rapports officiels, commençaient à les inquiéter. « *Durant la période 1966-1976, un travail considérable a été effectué afin de perfectionner l'encadrement juridique de l'activité des services de BKhSS. Des textes juridiques attirent l'attention du personnel* [de ces services] *sur les questions de prévention des infractions, de recherche des causes et des conditions d'existence de ces pratiques, sur le renforcement des liens avec les services économiques et sur l'élucidation des infractions* […]. *Depuis 1971, la planification longue a été introduite dans l'activité pratique des services de BKhSS ; elle prend en compte les perspectives de développement économique du pays* […] » (Vlasov, 1987, p. 231). Nombre de mesures ont été adoptées au cours des années 1970 afin de professionnaliser les services de BKhSS : « *Les atteintes criminelles à la propriété socialiste sont souvent commises par des individus talentueux et techniquement compétents, qui connaissent bien le processus de production non seulement dans son ensemble, mais aussi dans les détails du fonctionnement de ses branches concrètes, et qui agissent non pas de façon solitaire, mais dans le cadre de groupes cachés et organisés*. [...] *L'élaboration de méthodes et de moyens de lutte contre les atteintes criminelles à la propriété socialiste s'est longtemps appuyée exclusivement sur les sciences juridiques (droit pénal, criminologie). Cependant, ces atteintes, ainsi que les infractions aux règles de l'activité économique et les infractions de fonctions, se caractérisent par une grande diversité de formes et de modes opératoires* [...]. *La connaissance de ce phénomène exige donc l'emploi de méthodes et de connaissances spécifiques, en adéquation avec l'objet étudié, c'est-à-dire issues des sciences économiques* » (Sinilov, 1879 ou 1980, p. 2-3 [9]).

Les dirigeants soviétiques admettaient cependant que l'échec de la lutte contre la criminalité économique ne résultait pas seulement de l'inadaptation des compétences professionnelles des agents chargés de débusquer les infractions au sein des entreprises ou des magasins. Ils mettaient également en cause la probité de l'ensemble des services de BKhSS en dénonçant notamment les modalités pratiques de constitution des rapports d'activité : « [leur] *travail se limite à se préoccuper des statistiques : l'important est qu'elles ne soient pas en baisse par rapport à l'année précédente ! Si les indicateurs d'activité sont moins bons que l'année précédente, une équipe d'inspecteurs s'empresse d'effectuer des contrôles dans les magasins : où*

8. Entretiens avec deux anciens agents des services de lutte contre les atteintes à la propriété socialiste de la région de Sverdlovsk, respectivement de 1974 à 1989 et de 1981 à 1990. Ekaterinbourg, mai 1997.

9. Ce document ronéotypé, écrit en 1979 ou en 1980, fit, d'après son auteur, l'objet d'une publication dans un bulletin analytique du ministère de l'Intérieur de l'URSS et fut adressé aux dirigeants du ministère, ainsi qu'aux membres du Comité central du PCUS. L'auteur était alors directeur du laboratoire en question. Il enseigne aujourd'hui à l'Académie moscovite du ministère de l'Intérieur.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Institut d'Etudes Politiques de Paris - - 193.54.67.94 - 03/11/2014 18h19. © Presses de Sciences Po

sont cachés les produits qui font l'objet d'une pénurie ? Les balances sont-elles bien réglées ? Et voilà le travail ! » [10].

De fait, les agents spécialisés dans la lutte contre la criminalité économique, comme tous les policiers, consacraient une partie de leur activité à constituer des rapports d'activité légitimes, c'est-à-dire conformes aux injonctions hiérarchiques reçues. La détermination du rendement policier s'effectuait selon des objectifs généraux et des priorités plus conjoncturelles. D'un point de vue général, les services devaient chaque trimestre rendre des comptes sur le volume total de faits constatés, c'est-à-dire d'infractions enregistrées, et, à partir des années 1970, sur le taux d'élucidation, c'est-à-dire le nombre d'affaires élucidées par rapport à l'ensemble des faits constatés. Si le premier indicateur conduisait généralement les agents à truquer les statistiques en inventant des faits constatés, le second pouvait demander davantage d'efforts. Les archives indiquent que l'une des méthodes employées consistait à attribuer les infractions non élucidées à des coupables fictifs, déclarés en fuite, mais l'extorsion des aveux pouvait également s'effectuer selon des modalités bien plus brutales. En outre, l'obligation de résultats encourageait la lutte contre les formes les plus bénignes et les plus visibles de délinquance, et frappait en conséquence les plus vulnérables, c'est-à-dire tous ceux qui participaient à l'économie souterraine sans soutiens au sein du Parti ou des administrations. Les formes les plus sophistiquées de délinquance économique – dans son acception soviétique – n'apparaissent presque jamais dans les rapports que nous avons consultés. C'est en particulier le cas de la production clandestine de biens déficitaires au sein d'une entreprise d'État, alors que cette pratique, qui requérait un certain degré d'organisation (division du travail, collusions avec des complices au sein de l'entreprise et de diverses administrations), s'est développée dans la région de Sverdlovsk dès la seconde moitié des années 1970. Ce désintérêt pour les formes productives de délinquance économique reflétait vraisemblablement la volonté des dirigeants du Parti-État et représentait à ce titre l'une des facettes du mode soviétique de gestion différentielle des illégalismes (Favarel-Garrigues, 2002).

Le lancement routinier de campagnes de lutte contre la criminalité (Pokhmelkin et Pokhmelkin, 1992) reflétait des préoccupations conjoncturelles. Ces campagnes devaient nécessairement se traduire par une « intensification de l'activité » des services concernés, durant une plus ou moins longue période. Selon d'anciens agents des services de BKhSS, leur lancement provoquait des appels de la hiérarchie déterminant les objectifs concrets à atteindre. Mais les agents bénéficiaient néanmoins d'une marge de manœuvre importante, dans la mesure où ces campagnes visaient des cibles génériques, aux contours généralement incertains : le hooliganisme (1966), le parasitisme, le « saccage de l'économie » (1975), l'indiscipline au travail (1982), les revenus illicites (1986) [11]. Ces diverses cibles correspondaient rarement à des incriminations pénales précises et pouvaient désigner un ensemble étendu de pratiques et de comportements. Dans la langue soviétique, le « parasite » désignait par exemple celui qui n'exerçait pas une « activité socialement utile » et justifiait non

10. Rencontre du premier secrétaire du comité régional du PCUS avec les chefs des départements municipaux de l'Intérieur, 22 mai 1984, 42 pages. Fonds 4, inventaire 107, document 202, p. 56.

11. Sur cette dernière campagne, lancée par Mikhaïl Gorbatchev, voir Favarel-Garrigues, 2002, p. 70-77.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Institut d'Etudes Politiques de Paris - - 193.54.67.94 - 03/11/2014 18h19. © Presses de Sciences Po

seulement la lutte contre la criminalité économique, mais aussi contre la prostitution, le vagabondage ou la dissidence politique. Même si elles n'exerçaient pas toutes une pression similaire sur les agents [12], les campagnes encourageaient des pratiques semblables à celles que nous avons décrites plus haut.

Les modes de transmission des injonctions et de vérification de leur application au sein de la bureaucratie policière entraînaient trois principaux effets : les objectifs fixés n'étaient en fait jamais réalisés, l'action menée sur le terrain visait les cibles les plus vulnérables, les agents avaient le loisir de développer une activité orientée vers la satisfaction d'intérêts particuliers. Les facteurs liés au fonctionnement de la bureaucratie policière (la soumission à des objectifs politiques souvent imprécisément définis, l'obligation formelle de résultats, les modes d'évaluation des agents) jouaient donc à nos yeux un rôle considérable dans le développement des comportements opportunistes en son sein, dans un contexte de crise économique. Le terme de « corruption » ne nous semble guère adapté à la description de ces phénomènes, dans la mesure où il individualise ces pratiques, sous-entend une transgression vis-à-vis d'une norme légitime – mais aux yeux de qui ? – et repose sur une distinction cardinale entre ce qui est public et privé, distinction impropre au contexte soviétique. En détenant la capacité d'utiliser la force ou l'intimidation, les policiers soviétiques s'inséraient parfaitement dans des réseaux de production ou de distribution de biens et services illicites, en protégeant et facilitant l'activité menée. Les grandes affaires de détournement des biens publics qui ont défrayé la chronique soviétique dans les années 1960 et 1970 dévoilent des réseaux qui comprenaient généralement un représentant de la bureaucratie policière. Les divers scandales liés à des élites politiques régionales – « mafia du coton » en Ouzbekistan, « mafia du poisson » dans la région de Stavropol, etc. – impliquaient des hauts responsables locaux de l'administration policière (Vaksberg, 1992). La dénonciation par Youri Andropov des pratiques de l'entourage de son prédécesseur ont conduit l'ancien ministre de l'Intérieur au suicide. À un niveau moins élevé, les archives régionales évoquent dès les années 1960 l'activité de réseaux de distribution dans lesquels s'intégraient des agents des services répressifs. La *prokouratoura* démantelait ainsi des « groupes » spécialisés dans le trafic de bois, de l'Oural au Caucase, qui obtenaient de fausses autorisations du ministère de l'Agriculture et disposaient de complices au sein de la police ferroviaire [13].

La *perestroïka* a modifié certaines caractéristiques de l'opportunisme bureaucratique au sein de l'administration policière. Alors que le lien entre le mode d'organisation de la bureaucratie policière et le comportement des agents est demeuré intact – ce qui a favorisé la continuité des pratiques précédemment décrites –, les formes et les finalités de l'exploitation des « ressources administratives » [14] se sont renouvelées et diversifiées.

12. Dans les archives que nous avons consultées, les campagnes n'entraînent pas toutes la même réaction. Alors que certaines d'entre elles sont explicitement mentionnées dans les rapports d'activité pendant plusieurs années, d'autres disparaissent beaucoup plus rapidement.

13. Rapport de la *prokouratoura* régionale « sur une série d'importantes affaires d'atteintes à la propriété et de corruption », 25 septembre 1961, 5 p. Fonds 4, inventaire 64, document 114, p. 83-87.

14. Cette expression n'est apparue dans la langue russe qu'à la fin des années 1990, soit après la période que nous avons retenue pour le présent article. Elle nous semble cependant emblématique de la perception dominante de la fonction publique en Russie post-communiste.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Institut d'Etudes Politiques de Paris - - 193.54.67.94 - 03/11/2014 18h19. © Presses de Sciences Po

2. *PERESTROÏKA* : CONTINUITE ET RENOUVELLEMENT DES PRATIQUES OPPORTUNISTES

La *perestroïka* a représenté la dernière tentative de préserver le régime soviétique, en l'adaptant à une conjoncture critique durable sans en miner les fondements économiques. Précédant l'effondrement final, elle a conduit au développement de stratégies d'enrichissement personnel au sein des administrations et des « organisations sociales » (Parti, Jeunesses communistes), ainsi qu'à la privatisation de certains de leurs segments. Dans le cas des Komsomols, les dirigeants soviétiques ont décidé de substituer à l'indicateur relatif à l'enrôlement de nouvelles recrues une incitation budgétaire : désormais les agences locales des Jeunesses Communistes devaient s'autofinancer, à partir des recettes issues des adhésions. Cette réforme *a priori* rationnelle a finalement renforcé l'autonomie des agences locales, maîtrisant désormais complètement l'information sur leur activité sans avoir à se préoccuper du recrutement. Interprétant cette réforme comme un signe de faiblesse des autorités centrales, elles ont alors exploité les nouvelles possibilités de développement de l'activité commerciale (loi sur l'activité de travail individuel en 1986, arrêtés sur les coopératives en 1987, loi sur les coopératives en 1988…) pour faire fructifier les biens qui étaient à leur disposition. Il s'agissait en particulier de locaux propices à l'ouverture de cafés ou de salons de projection vidéo, mais aussi de ressources financières, qui ont permis de fonder les premières banques commerciales en Russie [15]. Loin de sanctionner ces comportements, les autorités fédérales des Jeunesses communistes les ont rapidement reproduits, captant les ressources financières disponibles pour fonder la Banque commerciale de la Jeunesse (Solnick, 1996, p. 227-228).

Dans le cas de la bureaucratie policière, la *perestroïka* a entraîné des effets quelque peu différents. Comme tous les ministères, l'Intérieur détenait certes un patrimoine considérable, composé de restaurants, d'hôtels, d'entreprises ou de bases de loisir qui se prêtaient à des opérations de « privatisation spontanée ». Mais là n'est pas le principal : en encourageant la privatisation de l'activité commerciale et les stratégies d'enrichissement personnel, la *perestroïka* a d'abord entraîné un intense sentiment de frustration chez des policiers auxquels on demandait explicitement de ne pas intervenir dans le développement de l'économie privée. Les réponses gouvernementales apportées à un malaise policier désormais publiquement exprimé n'ont en outre pas affaibli les incitations à développer des comportements opportunistes au sein du ministère de l'Intérieur. Les agents ont donc pu recourir à des pratiques éprouvées afin de bénéficier d'une formidable manne apparue dans le sillage des transferts de droits patrimoniaux : l'exploitation de la demande de sécurité privée.

2. 1. *PRIVATISATION DE L'ECONOMIE ET POLITIQUE PENALE*

Avec la *perestroïka*, la politique économique est devenue prioritaire, reléguant la lutte contre les infractions de profit au second plan. Il s'agissait d'encourager le développement de l'activité privée afin de résoudre la crise à laquelle le pays était confronté depuis deux décennies. Au nom de l'amélioration du bien-être de la population, cet encouragement manifeste de l'initiative entrepreneuriale – « tout ce que la loi n'inter-

15. C'est ainsi que Mikhaïl Khodorkovski, alors âgé de 25 ans, a fondé la banque Menatep.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Institut d'Etudes Politiques de Paris - - 193.54.67.94 - 03/11/2014 18h19. © Presses de Sciences Po

dit pas est permis », répétait-on à l'époque – conduisait les dirigeants nationaux à dissuader les services répressifs de gêner le développement du secteur privé.

Le développement du secteur coopératif a ainsi été initialement encouragé sans être encadré par des dispositions pénales relatives aux formes de criminalité susceptibles de surgir lors de sa mise en œuvre. Le contrôle de leur activité incombait avant tout à des organismes financiers disposant de faibles capacités de sanction et ne devant pas « *perturber le rythme normal de travail des coopératives* » [16]. Les archives de la région de Sverdlovsk montrent cependant qu'en dépit d'une connaissance précise des pratiques illicites commises dans le cadre du secteur coopératif, les services policiers et judiciaires recevaient l'ordre de ne pas intervenir au cours de la mise en œuvre des réformes. « *Beaucoup d'agents des forces de police ne comprennent pas le sens de la loi sur l'activité de travail individuel et des arrêtés sur les coopératives* […]. *La satisfaction des besoins de consommation de la population passe avant tout* […]. *Il est intolérable que des agents du ministère de l'Intérieur cherchent à évaluer la qualité des biens et services fournis ou du montant des impôts payés par ceux qui exercent de telles activités. Il est demandé aux agents de faire preuve d'indulgence à l'égard des activités de travail individuel et des coopératives* » [17].

Une logique similaire a caractérisé le développement d'activités commerciales au sein des organisations de komsomols [18]. Les rapports dénonçant les pratiques illicites en leur sein n'émanaient d'ailleurs généralement pas de la police, mais du département socio-économique du comité régional du Parti. Ils critiquaient d'abord les règles de comptabilité en vigueur au sein de ces organisations : « *le paiement indu de frais de déplacement, ainsi que l'exagération des dépenses réalisées pour la production et l'investissement représentent les pratiques comptables les plus caractéristiques* » [19]. Ils déploraient en outre le fonctionnement autonome de ces structures, qui se traduisait par une élévation des prix et par le refus d'ouvrir leurs portes aux organismes de contrôle : « *Il est temps d'éliminer les privilèges spécifiques attribués aux entreprises de komsomols, en particulier vis-à-vis des services étatiques de contrôle* […]. *Le refus, par ces entreprises, de laisser les services examiner leur activité économique* […] *ne doit plus se reproduire* » [20]. Ils dénonçaient enfin leurs pratiques fiscales : « *A Nijnii-Taguil, la coopérative "Alliance", fermée sur décision du comité exécutif local, s'est restructurée et continue d'exercer son activité au sein du comité municipal de komsomols sans payer d'impôts aux organismes financiers* » [21]. Les services policiers de lutte contre la criminalité économique étaient

16. Article 32 de la « Loi sur la coopération en URSS », 26 mai 1988, in *Spravotchnik partiïnovo rabotnika, vypousk 29, 1989*, Moscou, Izdatelstvo polititcheskoï literatoury, 1989, p. 415.

17. Directive spéciale du ministère de l'Intérieur, adressée aux directions régionales de l'Intérieur, 10 avril 1987.

18. Pour une analyse de ces activités, voir : Chmatko, De Saint Martin, 1997.

19. Rapport du département socio-économique du comité du PCUS de la région de Sverdlovsk « sur les nouvelles formes d'activité économique issues de l'initiative des comités de komsomols de la région », début 1990, 5 pages. Fonds 4, inventaire 118, document 527, p. 49.

20. *Ibid.*, p. 50.

21. Rapport de l'inspection du département des services militaires et administratifs du Comité de contrôle populaire de l'URSS sur l'application de l'arrêté du Conseil des ministres de l'URSS du 29 décembre 1988 « sur la régulation de certains aspects de l'activité des coopératives conformé-

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Institut d'Etudes Politiques de Paris - - 193.54.67.94 - 03/11/2014 18h19. © Presses de Sciences Po

tenus de ne pas s'occuper de l'activité commerciale de ces organisations : « […] *Je savais bien ce qui s'*[y] *passait, mais je ne pouvais rien faire. Lorsque j'ai commencé à m'y intéresser de près, j'ai rapidement compris que je commettais une erreur. Le rappel à l'ordre n'a pas été long. Un dirigeant politique régional de premier plan a appelé mon chef de service et lui a expliqué que* [cette organisation] *faisait l'objet d'une attention soutenue de la part des dirigeants régionaux* » [22].

Cette nouvelle conception de l'articulation entre politique économique et politique pénale – promouvant les réformes au détriment du contrôle de la légalité des pratiques – a également prévalu lors de la mise en œuvre du processus de privatisation proprement dit, au début des années 1990. L'inconsistance de la politique pénale menée dans ce contexte n'était pas due à une ignorance des pratiques illicites apparues dans le sillage de cette réforme. Dans les archives de la région de Sverdlovsk, de nombreux rapports d'experts ou de policiers s'alarmaient dès 1991 des effets prévisibles du processus de privatisation, tel qu'il était conçu. L'expérience des réformes antérieures de privatisation de l'activité commerciale autorisait de telles analyses prospectives. La mise en œuvre du processus de privatisation a confirmé ces prévisions policières [23]. Au début de 1994, l'adresse du Président de la Fédération de Russie à l'Assemblée fédérale ne laissait guère de doutes sur la connaissance en haut lieu des difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de cette vaste opération de transfert de la propriété [24]. Mais cette préoccupation se limitait à une déclaration d'intention, pour plusieurs raisons. Jusqu'à la fin de 1993, l'affrontement entre les détenteurs du pouvoir exécutif et législatif gênait l'adoption de lois importantes. Par ailleurs, les conséquences criminelles du processus de privatisation semblaient représenter un coût négligeable pour ses instigateurs, compte tenu des objectifs économiques et politiques qui lui étaient associés. Aucun argument ne devait miner la réforme qui assurait, aux yeux de ses promoteurs, la sortie définitive du communisme [25].

2. 2. *LA DECOUVERTE DU MALAISE POLICIER*

Face à cette réarticulation des politiques économique et pénale, les agents de l'administration policière ont souvent ressenti une intense frustration. Alors que la société russe se transformait, ils éprouvaient le sentiment d'être abandonnés par les autorités fédérales, comme si leur fonction devenait inutile dans un contexte de bouleversement des règles du jeu économique (Fatoula et Lisitsyna, 1990a et b). Ils

ment à la loi de l'URSS "sur la coopération en URSS" dans la région de Sverdlovsk », 2 mars 1989, 9 pages. Fonds 4, inventaire 118, document 627, p. 61-62.

22. Entretien avec un ancien agent de la direction de lutte contre les atteintes à la propriété socialiste de la région de Sverdlovsk, en poste de 1985 à 1990, aujourd'hui employé dans le département sécurité d'une banque régionale. Ekaterinbourg, juin 1997.

23. Pour un panorama des infractions commises au cours du processus de privatisation, voir : Shelley, 1995.

24. *Rossiiskaïa Gazeta*, 25 février 1994.

25. La littérature produite par les instigateurs du processus de privatisation aborde généralement l'aspect criminel de la réforme en précisant que les pratiques illicites ont été temporaires, secondaires par rapport aux objectifs fixés, héritées du passé soviétique et de toute façon moins nombreuses que si le *statu quo* avait été maintenu. Voir notamment : Tchoubaïs, 1999, p. 358-359 ; Aslund, 1995 ; Boycko, Shleifer et Vishny, 1995.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Institut d'Etudes Politiques de Paris - - 193.54.67.94 - 03/11/2014 18h19. © Presses de Sciences Po

étaient confrontés à d'importants problèmes de moyens, désormais relayés par les médias qui découvraient l'étendue du malaise policier. « *En fait, j'avais beau chercher, aucune raison ne m'incitait à rester dans la police. Tout le monde me détestait, j'étais mal payé, j'entretenais avec peine ma famille… Mais tout cela était en définitive supportable. Le pire pour moi était que je ne pouvais pas faire le travail qui m'avait attiré dans la police et pour lequel j'étais payé. Je passais mon temps à remplir des papiers, j'avais peu de moyens pour travailler convenablement. Je devais composer avec toutes sortes de collègues et surtout je me sentais impuissant et inutile. C'était pour moi très dur à supporter* »[26]. Certaines difficultés, à l'instar des rémunérations et de l'obsolescence de l'équipement, sont bien connues et ne nécessitent pas d'être détaillées (*Materialy prilojenia k informatsionnoï zapiske*, 1996, Shelley, 1996, Trehub, 1989). Mais les nombreuses défections observées dans les rangs de la police russe, l'instauration d'une politique compensatoire de recrutement fondée sur des critères peu exigeants et la difficulté de prendre en charge des formes de criminalité nouvelle, liées au développement de l'économie privée, ont considérablement aggravé la situation.

Dès la fin des années 1980, nombre d'agents ont choisi de quitter la police, notamment dans le but de rejoindre le secteur de la sécurité privée, qui connaîtra au tout début des années 1990 une forte expansion. Ces défections massives, sur lesquelles nous reviendrons, ont conduit à réduire les exigences de recrutement. Les stages d'insertion professionnelle, dont la durée a été raccourcie, ont tendu à devenir une formalité. Le nombre de cadres intermédiaires susceptibles de transmettre leur savoir-faire aux plus jeunes s'est rapidement avéré insuffisant. « *Aujourd'hui, les postes d'encadrement dans la profession policière ne trouvent pas de prétendants. Le succès dans la lutte contre la criminalité ne peut être atteint par le nombre d'agents, mais par leur savoir-faire. Il ne s'agit donc pas de recruter n'importe qui, mais des agents diplômés de l'enseignement supérieur, expérimentés et dotés de qualités morales et psychologiques élevées. Or, ces qualités ne sont pas prises en compte lors du recrutement et de la préparation des agents. Dans ces conditions, l'augmentation des effectifs du ministère de l'Intérieur conduit à un renforcement du processus de criminalisation des agents de police* »[27]. Conformément au mode de fonctionnement de la bureaucratie policière que nous avons déjà décrit, les chefs de service devaient rendre des comptes sur le caractère plus ou moins complet de leurs effectifs et délaisser les critères qualitatifs du recrutement. Or, du côté des recrues, l'engagement dans la police répondait souvent à un calcul opportuniste.

La qualité des enquêtes menées par les inspecteurs de police semble avoir baissé au début des années 1990, du moins si l'on s'en tient aux indicateurs disponibles. Le pourcentage d'affaires traitées par les services de police et dépassant les délais pré-

26. Entretien avec un ancien agent des services de recherches criminelles de la direction de l'Intérieur à Moscou, aujourd'hui chef du service de sécurité d'un grand magasin de la capitale, Moscou, juin 1996.

27. *Materialy prilojenia k informatsionnoï zapiske*, 1996, p. 23. L'auteur de l'enquête, Iakov Gilinski, précise que les dirigeants du ministère de l'Intérieur parviennent aux mêmes conclusions. Il cite le vice-directeur de la direction générale de la lutte contre la criminalité organisée, selon lequel « une des causes expliquant la participation de nombreux agents de police à des activités criminelles doit être cherchée dans la volonté d'augmenter l'effectif policier alors que de nombreux professionnels qualifiés quittent au même moment ces services ».

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Institut d'Etudes Politiques de Paris - - 193.54.67.94 - 03/11/2014 18h19. © Presses de Sciences Po

vus par le code de procédure pénale s'est notamment accru. Par ailleurs, le nombre d'enquêtes renvoyées pour complément a simultanément augmenté [28]. Les agents éprouvaient des difficultés considérables à prendre en charge de nouvelles formes de criminalité économique, notamment liées à l'émergence de droits patrimoniaux privés. Comme nous l'avons déjà indiqué, de telles difficultés à s'adapter à des pratiques illicites en évolution s'observaient dès les années 1970, mais ce décalage s'est considérablement renforcé à partir de 1988. Les agents ne pouvaient plus aussi facilement qu'avant pénétrer au sein des entreprises ; en outre, les moyens manquaient cruellement pour assurer des formations professionnelles avec des experts et ainsi actualiser le savoir policier.

La réponse qu'ont apportée les autorités fédérales au malaise policier a encouragé le développement des comportements opportunistes au sein de cette bureaucratie. Les pouvoirs publics ont principalement concentré leur action sur deux aspects de ce malaise. Ils ont en premier lieu autorisé les agences locales à diversifier leurs sources de financement, en s'adressant aux pouvoirs locaux, aux élites économiques et en leur permettant de fonder des services commerciaux de protection de la propriété privée, sur une base contractuelle. Ils ont en outre cherché à restructurer la bureaucratie policière, notamment en fragmentant le nombre de services, créant ainsi de nouvelles sources institutionnelles d'enrichissement illicite, en concurrence. Mais les autorités fédérales n'ont modifié ni les relations hiérarchiques, ni les indicateurs d'activité, ni les modes d'évaluation des agents. Au contraire, la tentation de mobiliser les services répressifs afin d'intensifier la lutte contre des cibles génériques imprécisément définies est demeurée extrêmement forte. Le soudain lancement d'une campagne de lutte contre le « sabotage économique » (décret présidentiel du 26 janvier 1991), attribuant notamment le droit aux services de police et de sécurité de pénétrer dans les entreprises, y compris en l'absence des propriétaires, afin d'effectuer des vérifications et des perquisitions en a témoigné, même si cette mesure a immédiatement suscité un tollé de la part d'entrepreneurs désormais mieux organisés. Par ailleurs, dès le début des années 1990, la lutte contre le « crime organisé » s'est imposée comme un leitmotiv de l'action gouvernementale. Or, tout comme les « revenus illicites » ou le « parasitisme », le « crime organisé » représente une catégorie extrêmement imprécise, qui peut autant justifier le démantèlement d'un syndicat du crime que d'une bande de trois-quatre adolescents récidivistes. La lutte contre les organisations criminelles permettait donc aux policiers de recourir aux mêmes procédés que ceux que nous avons décrits antérieurement. Elle a en outre suscité la création de nouveaux services, relativement autonomes, souvent privilégiés, auxquels étaient fixés des objectifs quantifiés, dans la continuité de ce que nous avons déjà montré.

Il apparaît donc que la réponse gouvernementale au malaise policier n'a pas significativement changé les pratiques des agents sur le terrain. Des voix se sont pourtant élevées pour dénoncer le problème de la falsification des indicateurs d'activité. Vadim Bakatine, ministre de l'Intérieur, considérait en 1989 que cette pratique « démoralisait les cadres, engendrait une atmosphère de mensonge, détournait l'attention des agents » et, du coup, empêchait de connaître la « réalité criminelle » et de

28. *Ibid.*, p. 23.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Institut d'Etudes Politiques de Paris - - 193.54.67.94 - 03/11/2014 18h19. © Presses de Sciences Po

s'adapter à son évolution [29]. Las, selon plusieurs chercheurs, la falsification des statistiques s'est maintenue, voire amplifiée : « *Comment expliquer autrement le ralentissement de l'augmentation (puis la diminution) de la criminalité générale alors que l'augmentation des catégories les moins latentes d'infractions (meurtres, coups et blessures) s'est simultanément accélérée ?* » [30].

2. 3. *LA COMMERCIALISATION DE LA FONCTION POLICIERE*

L'approfondissement du malaise policier à partir de la fin des années 1980 et le *statu quo* observé dans les modes d'organisation de la bureaucratie policière ont réorienté les comportements opportunistes vers la protection des biens privés. L'apparition de cette nouvelle source d'enrichissement a indéniablement transformé l'activité policière dès la *perestroïka*, même si la protection des ateliers clandestins de l'économie souterraine soviétique occupait déjà un certain nombre d'agents du ministère de l'Intérieur. À partir de la fin des années 1980, la ressource policière, comme capacité à utiliser la force, a commencé à susciter une forte demande [31], notamment au sein du secteur commercial et économique privé qui s'épanouissait dans la société soviétique. Les privatisations représentaient des opérations de transfert de propriété qui conduisaient certes à l'émergence de nouveaux droits patrimoniaux, mais ces derniers étaient faiblement garantis (Varese, 2001). Les entrepreneurs devaient donc recourir à des dispositifs de protection qui consacraient la pénétration des professionnels de l'usage de la force – issus des institutions répressives gouvernementales, de sociétés de sécurité privée ou d'organisations criminelles – dans le monde des affaires (Volkov, 2002).

Alors que les entreprises les plus puissantes pouvaient fonder leur propre département interne de sécurité, souvent composé de transfuges issus des services répressifs de l'État soviétique, les autres devaient entrer en relation avec des agences spécialisées dans la protection des biens privés. Certains ont réussi à établir des relations contractuelles avec le département du ministère de l'Intérieur spécialisé dans la protection privée. D'autres ont noué des relations plus informelles avec des agents de police au niveau local. Ils pouvaient par ailleurs signer un contrat avec une société de sécurité privée ou s'entendre avec l'organisation criminelle qui régnait sur le territoire au sein duquel ils exerçaient leur activité (*ibid*.).

Ce besoin de protection a entraîné une concurrence impitoyable entre les divers prestataires. D'une part, les services proposés se sont rapidement étendus à l'usage de la violence ou de l'intimidation pour le recouvrement des dettes et le respect des contrats, dans un contexte où les entrepreneurs optaient rarement pour les voies formelles de règlement des litiges. D'autre part, la détention d'un accès privilégié aux professionnels de l'usage de la force au sein des institutions répressives s'est rapidement imposée comme le meilleur moyen de se protéger. Les entrepreneurs ont rapidement cherché à bénéficier d'une protection policière, qui leur semblait plus sûre

29. Entretien à la *Pravda*, 19 janvier 1989.

30. *Materialy prilojenia k informatsionnoï zapiske*, *op. cit.*, 1996, p. 47-48.

31. La perception du secteur de la sécurité privée en tant que « marché » souffre de limites évidentes, dans la mesure où la « demande » de sécurité est souvent liée à son extorsion par la menace ou la violence.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Institut d'Etudes Politiques de Paris - - 193.54.67.94 - 03/11/2014 18h19. © Presses de Sciences Po

(Radaev, 2001). Si une entreprise pouvait élaborer un dispositif de protection combinant divers types de prestataires, elle pouvait difficilement se passer de « ressources administratives », selon l'expression russe actuellement en vigueur. Cette expression désigne une forme de ressources nécessaires à toute entreprise réalisée dans un but de profit personnel. Un entrepreneur ne peut se lancer dans un projet sans des alliés qui vont non seulement protéger ses intérêts, mais aussi l'aider à régler les formalités administratives qui encadrent l'activité économique, l'informer sur l'état du marché dans lequel il s'insère et éventuellement concourir à l'élimination de la concurrence, au moyen d'inspections fiscales ou sanitaires aussi scrupuleuses qu'inopinées. Dès la fin des années 1980, l'acquisition de la richesse et du pouvoir s'opérait à partir de la capacité à chevaucher les positions publiques et privées.

Dans le cas du ministère de l'Intérieur, ces ressources ont été principalement détenues par des agents en exercice ou par d'anciens agents disposant toujours d'une capacité d'accès au sein des institutions répressives. Cette remarque explique d'une part que de nombreux policiers aient depuis la fin des années 1980 choisi de quitter la fonction publique afin de travailler dans le secteur de la sécurité privée tandis que, d'autre part, le métier policier a continué à attirer de nouvelles recrues, malgré la faible attractivité des salaires officiellement versés. Cet apparent paradoxe n'est pas seulement lié à la diminution des exigences de recrutement que nous avons évoquée. Les nouveaux entrants poursuivaient et continuent fréquemment de poursuivre deux types d'objectifs. Pour les uns, le passage par la police gouvernementale représentait une expérience professionnelle nécessaire à l'obtention ultérieure d'un poste dans le secteur de la sécurité privée. Les responsables des académies de police n'ont cessé de s'inquiéter du très faible nombre d'élèves qui prolongeaient plus de trois ans leur carrière de policier. Pour les autres, devenir policier permettait d'envisager des sources complémentaires licites ou illicites de revenus [32].

CONCLUSION

Nous avons voulu montrer que, durant les dernières décennies de la période soviétique, l'entrée au ministère de l'Intérieur pouvait obéir à des motivations opportunistes, favorisées par le fonctionnement même de la bureaucratie policière. Les modes de transmission des injonctions et d'évaluation de l'activité des agents empêchaient d'atteindre les objectifs fixés et entraînaient une activité policière éminemment formelle, augmentant, du coup, la marge d'autonomie des subordonnés. L'apparition de la propriété privée a permis de mobiliser les pratiques informelles qui caractérisaient le travail policier dans ce contexte au service de nouvelles stratégies d'enrichissement personnel. Alors que les modes de fonctionnement de la bureaucratie policière n'ont guère évolué, le marché de la sécurité privée a donné aux acteurs capables d'user de la force et de l'intimidation un rôle considérable dans les stratégies d'acquisition de la richesse et du pouvoir observées au sein de la société post-soviétique.

L'étude des comportements opportunistes au sein de la bureaucratie policière soviétique et post-soviétique ne peut être étendue à toutes les administrations. Certains

32. Nous nous appuyons sur une série d'entretiens avec les responsables de l'Académie des Cadres du ministère de l'Intérieur, Moscou, 2000 et 2001.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Institut d'Etudes Politiques de Paris - - 193.54.67.94 - 03/11/2014 18h19. © Presses de Sciences Po

ministères ne donnent pas aux agents des opportunités d'enrichissement aussi séduisantes que celles que nous avons décrites. Il est cependant indiscutable que les administrations en contact avec l'économie privée peuvent être comparées de ce point de vue. Nous avons par exemple montré que l'administration en charge du transfert de propriété au début des années 1990 obéissait à des logiques similaires (Favarel-Garrigues, 1999). En outre, l'attractivité de l'inspection fiscale, malgré les salaires dérisoires offerts, n'a cessé d'étonner les dirigeants du pays au cours des années 1990. D'une manière plus générale, les notions mêmes de « fonction publique » et de « service public » semblent revêtir un sens particulier dans le contexte russe. Une enquête sociologique réalisée auprès d'agents administratifs a montré à quel point l'incorruptibilité, l'honnêteté, le sens des principes et le respect des droits et libertés ne représentent pas les principales valeurs qui conduisent à choisir cette carrière professionnelle. Nombreux sont ceux qui ne se préoccupent « *guère, voire pas du tout, de servir la société, l'État, de satisfaire les besoins de leurs concitoyens ou de mener d'autres missions sociales.* […] *Pour une bonne partie des fonctionnaires, travailler dans l'administration est intéressant parce que cela permet d'obtenir des privilèges susceptibles de satisfaire des intérêts privés »* (Boïkov, 1999, p. 35). Face à la difficulté de mettre en œuvre une réforme des modes de fonctionnement bureaucratique, d'établir de claires frontières entre ce qui est public et privé, licite et illicite, économique et politique, les dirigeants russes n'ont cessé de s'engager dans des opérations de lutte contre la corruption. Véritable leitmotiv de l'action publique au cours des années 1990, ces campagnes représentaient des expédients qui ont pu procurer certains bénéfices – affichage de la détermination gouvernementale, justification des effets sociaux des réformes économiques, élimination d'adversaires politiques et de réseaux d'enrichissement, etc. – mais qui n'ont pas affaibli les comportements opportunistes au sein des bureaucraties post-soviétiques.

Gilles FAVAREL-GARRIGUES
CNRS/CERI
56, rue Jacob
75006 PARIS
favarel@ceri-sciences-po.org

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Institut d'Etudes Politiques de Paris - - 193.54.67.94 - 03/11/2014 18h19. © Presses de Sciences Po

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ANDREFF W. 1993. *La crise des économies socialistes. La rupture d'un système*, Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble.

ASLUND A. 1995. *How Russia became a market economy*. Washington D. C. : The brookings Institution.

BOÏKOV V. 1999. Professionalnaïa koultoura gosoudarstvennoï sloujby (La culture professionnelle de la fonction publique), *Sotsiologuitcheskie Issledovaniïa*, n° 2, p. 28-37.

BOYCKO M., SHLEIFER A., VISHNY R. 1995. *Privatizing Russia*, Cambridge : MIT Press.

BRZEZINSKI S. 1989. *The Grand Failure : the Birth and Death of Communism in the Twentieth Century*, New York : Scribner's.

BUNCE V. 1999. *Subversive Institutions. The Design and the Destruction of Socialism and the State*, Cambridge : Cambridge University Press.

CHMATKO N., DE SAINT MARTIN M. Les anciens bureaucrates dans l'économie de marché en Russie, *Genèses*, n° 27, juin, p. 88-108.

DOBRY M. 2000. Les transitions démocratiques : regards sur l'état de la « transitologie », *Revue française de science politique*, vol.50, n° 4-5, p. 579-764.

FAVAREL-GARRIGUES G. 1997. La politique soviétique de lutte contre les infractions économiques à travers les archives du Comité du Parti de la région de Sverdlovsk (1965-1982), *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, n° 2, juin, p. 155-206.

FAVAREL-GARRIGUES G. 1999. Privatisation et changement politique en Russie soviétique et post-soviétique in Hibou, B. (dir.), *La privatisation des États*, Paris : Karthala, p. 247-284.

FAVAREL-GARRIGUES G. 2000. *La lutte contre la criminalité économique en Russie soviétique et post-soviétique*, thèse de doctorat en science politique, Institut d'Études Politiques de Paris, trois volumes.

FAVAREL-GARRIGUES G. 2002. Le policier soviétique et les politiques pénales (1965-1986), *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 49, n° 2, avril-juin, p. 54-77.

FATOULA A. LISITSYNA T. 1990a. Prochou ouvolit menia (Je demande ma démission), *Sovetskaïa Militsiïa*, n° 4, p. 52-56.

FATOULA A. LISITSYNA T. 1990b. Prochou ouvolit menia (Je demande ma démission), *Sovetskaïa Militsiïa*, n° 5, p. 46-49.

FISH S. 1994. *Democracy from Scratch*, Princeton, Princeton University Press.

GORDADZE T. 2003. Police et formation de l'État en Géorgie post-communiste in Favarel-Garrigues, G. (dir.), *Criminalité, police et gouvernement : trajectoires post-communistes*, Paris : L'Harmattan, collection Logiques Politiques, p. 195-232.

KARKLINS R. 1994. Explaining Regime Change in the Soviet Union, *Europe-Asia Studies*, vol. 46, n° 1, p. 22-28.

LASCOUMES P. 1990. Normes juridiques et mise en oeuvre des politiques publiques. *L'année sociologique*, vol. 40, p. 62-86.

LEFORT C. 1999. *La complication. Retour sur le communisme*, Paris : Fayard.

LEVADA Y. 1993. *Entre le passé et l'avenir. L'homme soviétique ordinaire*, Paris : Presses de la FNSP.

LEWIN M. 1988. *The Gorbachev Phenomenon : a Historical Interpretation*, Berkeley : University of California Press.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Institut d'Etudes Politiques de Paris - - 193.54.67.94 - 03/11/2014 18h19. © Presses de Sciences Po

LEWIN M. 2003. *Le siècle soviétique*, Paris : Fayard.

LIPSKY M. 1980. *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York : Russell Sage Foundation.

Materialy prilojenia k informatsionnoï zapiske « Nekotorye voprosy realizatsii ougolovnoï politiki v sovremennykh ousloviakh » (Annexes à la note informative sur « quelques questions pour réaliser la politique pénale dans les conditions actuelles »), Moscou, 1996.

MALIA M. 1992. Leninist endgame, *Daedalus*, vol. 121, n° 2, avril, p. 57-75.

MAYNTZ R. 1979. Les bureaucraties publiques et la mise en oeuvre des politiques. *Revue internationale des sciences sociales*, vol. XXXI, n° 4, p. 674-697.

MENDRAS M. (dir.). 2003. *Comment fonctionne la Russie ?,* Paris : Autrement.

MONJARDET D. 1996. *Ce que fait la police : sociologie de la force publique*, Paris : La découverte.

POKHMELKIN A. V., POKHMELKIN V. V. 1992. *Ideologuiïa i ougolovnaïa politika* (L'idéologie et la politique pénale), Moscou : Moskovskii Institout Psikhologo-pravovykh issledovaniï.

RADAEV V. 2001. Entreprise, protection et violence en Russie à la fin des années 1990, *Cultures et Conflits*, n° 42, été, p. 47-68.

REINER R. 1987. Policing and the Police, in Maguire, M. Morgan, R. Reiner, R. (dir.), *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford : Clarendon Press, p. 907-1049.

RIGBY T., FEHER F. (dir.). *Political Legitimation in Communist States*, New York : St Martin's Press.

SHELLEY L. 1995. Privatization and Crime : the post-Soviet experience, *Journal of contemporary criminal justice*, vol. 11, n° 4, p. 244-256.

SINILOV G. K. 1979 ou 1980. *Ekonomiko-pravovye issledovania v sisteme sotsialnoï profilaktiki khoziaïstvennykh pravonarouchenïï*, document ronéotypé, Moscou.

SKILLING H. G., Griffiths F. (dir.), 1978. *Interest Groups in Soviet Politics*, Princeton : Princeton University Press.

SOLNICK S. 1996. The Breakdown of Hierarchies in the Soviet Union and in China. A neoinstitutional perspective, *World Politics*, 48, p. 209-238.

SOLNICK S. 1998. *Stealing the State. Control and Collapse in Soviet Institutions*, Cambridge et Londres : Harvard University Press.

SOLOMON P. 1978. *Soviet Criminologists and Criminal Policy : Specialists in Policymaking*, New York : Columbia University Press.

SOLOMON S. (dir.) 1983. *Pluralism in the Soviet Union*, New York : St Martin's Press.

SPERLING V. (dir.) 2000. *Building the Russian State. Institutional Crisis and the Quest for Democratic Governance*, Boulder : Westview Press.

TCHOUBAÏS A. 1999. *Privatizatsia po-rousski* (Les privatisations à la russe), Moscou : Vagrius.

VAKSBERG A. 1992. *La mafia russe : comment on dévalise le pays depuis 70 ans*, Paris : Albin Michel.

VARESE F. 2001. *The Russian Mafia. Private Protection in a New Market Economy*, Oxford : Oxford University Press.

VLASOV A. V. 1987. *Sovetskaïa militsiïa. Istoriïa i sovremennost. 1917-1987* (La police soviétique. Histoire et actualité. 1917-1987), Moscou : Iouriditcheskaïa literatoura.

VOLKOV V. 2002. *Violent Entrepreneurs. The Use of Force in the Making of Russian Capitalism*, Ithaca et Londres : Cornell University Press.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Institut d'Etudes Politiques de Paris - - 193.54.67.94 - 03/11/2014 18h19. © Presses de Sciences Po