

COLLÈGE UNIVERSITAIRE FRANÇAIS DE MOSCOU



ФРАНЦУЗСКИЙ УНИВЕРСИТЕТСКИЙ КОЛЛЕДЖ ПРИ М.Г.У. ИМ. ЛОМОНОСОВА

**FORMER LES HAUTS FONCTIONNAIRES EN RUSSIE ?  
LE CAS DE LA FACULTE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE  
DE MGU**

Anna Kuzmina

Mémoire de recherche en sociologie

dirigé par Monsieur Philippe Bezes, professeur de sociologie  
à l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris,  
et encadré par Monsieur Ivan Chupin, enseignant de sociologie au CUF de Moscou

2012

# PLAN

<b>Introduction</b> .....	3
<b>Premier chapitre.</b> L'explosion des formations à la gestion publique en Russie : réformer la fonction publique en formant ? .....	11
<i>La formation sous l'emprise idéologique : le cas des hauts fonctionnaires de l'époque soviétique en URSS</i> .....	12
<i>La rupture des années 1990 : créer un nouveau système de la fonction publique</i> .....	18
<i>Les formations à la gestion publique en Russie en vue de créer les nouveaux fonctionnaires d'Etat : un champ non-contrôlé</i> .....	25
<b>Deuxième chapitre.</b> Gestionnaires publics ou managers du privé : qui forme-t-on à la faculté de l'administration publique ? .....	28
<i>La faculté de l'administration publique de MGU : une institution d'élite</i> .....	29
<i>Une formation paradoxalement « très privée » : le cas des curriculas et des stages</i> .....	40
<i>Les raisons d'entrée à la faculté : l'attrait d'une formation généraliste</i> .....	43
<b>Troisième chapitre.</b> S'engager dans le public après la faculté : une règle ou une exception ? .....	49
<i>La sphère publique comme vocation : les « government-minded » vs les « business-minded »</i> .....	50
<i>Une carrière dans le système de l'administration publique : les barrières à franchir</i> .....	54
<i>Le fonctionnaire d'Etat en Russie : les stéréotypes et la réalité</i> .....	58
<b>Conclusion</b> .....	63
Bibliographie.....	65
Annexe 1. La liste des entretiens.....	68
Annexe 2. Curriculum de la filière « Administration publique et municipale », Faculté de l'administration publique de MGU .....	69
Annexe 3. Taux de sélection de certaines facultés de l'Université de Moscou (personnes pour une place financée par l'Etat) .....	72

## INTRODUCTION

Un jour d'automne à Moscou. Un jour comme les autres. Mais pour ceux qui ont décidé d'aller à la journée des portes ouvertes de la faculté de l'administration publique faisant partie de MGU, la plus grande et ancienne université russe, ce le 1er Septembre 2011 constitue la première occasion de se renseigner sur la mission et le cursus de l'école, de rencontrer les professeurs et les chefs de la faculté et, peut être même, de faire connaissance avec leurs futurs camarades.

Le bâtiment situé juste à côté de l'imposante « bibliothèque fondamentale » de MGU est pavoisé aux couleurs de la faculté. Al'entrée on est accueilli par les étudiants souriants de première année qui indiquent la voie à suivre pour se rendre à la salle où la journée se déroule, donnent toutes les informations nécessaires, distribuent les brochures sur la faculté ainsi que des versions imprimées de la conférence intitulée « Etre leader » donnée par Viatcheslav Nikonov, doyen de la faculté,.

La salle est complètement remplie : il y a des candidats potentiels, leurs parents, des professeurs, des étudiants de l'université, des reporters, des responsables de la faculté. Plusieurs personnes restent debout faute de place. Une atmosphère d'agitation, de joie et d'attente caractérise l'ambiance qui règne. Lorsque le doyen prend la parole, la salle se calme : les uns écoutent très attentivement, les autres (dans la plupart des cas ce sont les parents) prennent scrupuleusement des notes.

Une école chargée de la formation de futurs hauts fonctionnaire, mais qui forme-t-elle en réalité ?

Si l'époque soviétique a été caractérisée par la fabrication et la reproduction de l'élite au sein d'une classe privilégiée, la réforme de l'administration publique qui a commencé juste après la chute de l'URSS en 1991 a eu pour but de repenser tout le système ancien de fonction publique y compris les mécanismes de recrutement et de rotation des administrateurs civils.

Le problème concernant l'évolution et les changements des élites politiques et administratives russes a été bien étudié par les experts du Centre de la recherche d'élites (L'Institut de Sociologie, L'Académie des Sciences Russe) et notamment sa directrice, docteur en sciences politiques Olga Krychtanovskaya. D'après ses travaux, le recrutement et la reproduction des élites administratives à l'époque soviétique constituait un processus bien organisé et contrôlé

qui reposait sur une intégration politique dans les organisations de jeunesse communistes. Tout commençait à l'âge de 7 ans quand les élèves entraient dans l'Organisation d'Octobre (« Organisatsiya Ocityabrya »). A l'âge de 9 ans le cursus classique était de devenir « pionnier » et à 14 ans ceux qui s'intéressaient à une carrière dans l'administration publique devaient rejoindre l'Organisation du Komsomol. La dernière étape de ce *cursus honorum* était l'entrée au sein du Parti Communiste. Si une personne voulait faire une carrière dans le champ politique il ou elle devait devenir soit membre d'un syndicat soit représentant du Parti au sein d'une grande entreprise. C'est ainsi qu'une réserve d'élites administratives qualifiées de « nomenklatura » a pu se former progressivement. Les règles du jeu étaient claires et en les suivant chacun pouvait espérer s'intégrer à la sphère publique. Or, du fait d'une faible rotation des cadres et de l'absence des élections démocratiques l'accès aux postes les plus élevés et les plus prestigieux est longtemps demeuré fermé<sup>1</sup>. Cette situation n'a changé qu'après la dislocation de l'Union Soviétique (1990-1991), qui a marqué la fin du régime communiste.

A l'époque de Eltsine (plus précisément au cours des années 1991-1995) le processus de l'ouverture de l'élite a commencé : les mécanismes anciens de recrutement ont été rompus, les « règles du jeu » de la nomenklatura n'ont plus été respectées. En effet, en raison d'une forte crise qui débouche sur le relâchement de toutes les institutions politiques, l'Etat perd le contrôle de la reproduction de ses élites et son personnel. Pendant les années 1990 les postes dans la fonction publique ont été occupés par un personnel plus jeune et dont le parcours professionnel était différent : les carrières politiques très rapides se sont largement répandues à cette époque<sup>2</sup>.

La réforme administrative en Russie a commencé en 1993 avec le décret présidentiel signé le 22 décembre 1993 et marquant la création du système de la fonction d'Etat qui n'a jamais été officiellement établi dans l'URSS. En ce qui concerne la réforme administrative qui devrait suivre la ratification du décret, son déroulement pourrait être divisé en deux périodes. Lors de la première (1993-2001) les fondements et les principes de la fonction publique russe ont été établis, tandis qu'au cours de la deuxième (2002 - nos jours) on a vu la réalisation du programme réformateur visant à moderniser le service public et son personnel.

Or, paradoxalement, vers l'an 2000 les tendances d'ouverture et de rotation assez forte au sein des élites politiques et administratives ont presque totalement disparu. A partir de cette époque, c'est davantage le réseau de contacts qui assure l'accès à la classe dirigeante de telle ou telle personne : d'après les résultats de l'enquête, menée par V. Guimpelson et V. Magoun (tous

---

<sup>1</sup> Krychtanovskaya O.V., Khoutoryansky Y. V, *L'élite et l'âge : une voie au sommet*, 2002, p. 50

<sup>2</sup> Krychtanovskaya O.V. *L'anatomie de l'élite russe*, Moscou, Zakharov, 2005, pp. 228-236

deux chercheurs à l'Ecole des hautes études en sciences économiques (EHESI) en 2003, 85% de jeunes fonctionnaires d'Etat auraient gagné leur poste grâce au piston<sup>3</sup>. La même situation est observée au plus haut niveau : la nomenklatura de l'époque soviétique a été remplacée par le clanisme au sein de la classe dirigeante russe – l'accès à une élite administrative russe reste fermé pour ceux qui ne sont pas en situation de créditeurs auprès des leaders politiques<sup>4</sup>.

En 2008, Dimitri Medvedev dans le but de rendre le système d'administration publique plus efficace a proposé de créer une liste de réserve des cadres administratifs qui comprenait un millier de personnes. La première liste a été publiée en 2009 : les candidats qui représentaient les services publics fédéraux aussi bien que le milieu des affaires et de la science ont été sélectionnés par un jury. Les critères principaux de sélection étaient les suivants : l'âge (25-50 ans), un diplôme d'études supérieures, les compétences managériales, la réussite dans leurs carrières, une vision stratégique *etc.*

En même temps les années 2000 ont été marquées par une modification du système d'enseignement supérieur avec le lancement de la formation des spécialistes en administration publique. Ce changement a eu pour résultat qu'au cours des années 1990-2000 dans de nombreux établissements de l'enseignement supérieur (y compris l'Université de Moscou, l'Université MGIMO et l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Economiques [EHESI]) des facultés de l'administration publique sont apparues. Elles figurent parmi les plus prestigieuses des formations russes (elles allient en effet des frais élevés, des candidats nombreux, des perspectives d'emploi attractives). De ce fait, la proportion d'étudiants voulant faire leurs études aux facultés d'administration publique a régulièrement augmenté. En même temps, vu que chaque année le nombre de places financées par l'Etat était limité, pour obtenir une bourse d'études les candidats devaient subir un concours très sélective.

Etant donné qu'à l'époque soviétique le recrutement des fonctionnaire d'Etat était assurée par une carrière au sein du Parti Communiste de l'URSS ou des organisations publiques comme le Komsomol et non par une formation spécialisée, on peut supposer que l'apparition de telles institutions d'enseignement supérieur devrait marquer la mise en place d'un nouveau système de recrutement et de reproduction des managers d'Etat. Or, en réalité, ces formations en diplômant les spécialistes et les masters en administration publique n'assurent pas l'approvisionnement de l'Etat en cadres administratifs : la plupart des étudiants après avoir terminé leurs études tendent à

---

<sup>3</sup> Guimpelson V., Magoun V. (2004) Au service de l'Etat russe: les perspectives et les limites de carrière pour de jeunes fonctionnaires d'Etat, Moscou, L'EHESI

<sup>4</sup> Diatlikovitch V., Tchapkovski Ph. (2011) Le clanisme : les bénéfices et le franchissement. Comment se forme la classe dirigeante russe ? Russkiy Reporteur, №35 (213), pp. 24-33

s'engager dans le privé. Comment se fait-il que les formations initialement créées pour « produire » les administrateurs civils ne remplissent pas cette fonction ? Qui sont ceux qui choisissent cette filière universitaire ? Qu'est-ce qui détermine leur choix ? En quoi consiste leur trajectoire professionnelle après l'université ? Toutes ces questions nous semblent pouvoir faire l'objet d'une enquête particulière.

En Russie, il existe aujourd'hui 280 établissements d'enseignement supérieur<sup>5</sup> qui proposent une formation en administration publique<sup>6</sup>.

Au début, on croyait que ce serait mieux de mener une étude comparative de la faculté de l'administration publique de l'Ecole des hautes études en sciences économiques (EHESI) et celle de MGU pour voir la concurrence entre ces deux et la différence en manière de se penser et de se positionner (l'EHESI comme un établissement libéral et MGU comme une université conservatrice). Toutefois, on a fini par retenir la faculté de MGU seule. Ce choix était dû, d'un côté, à une nécessité de délimiter et « réduire » le terrain, tandis que, d'un autre, cela nous a permis de repenser la problématique initiale de l'enquête en la rendant plus proche aux questions analysées dans *La Noblesse d'Etat* de Bourdieu<sup>7</sup> ou dans *La Fabrique des énarques* de Eyméri<sup>8</sup> qui cherchent à étudier le champ des écoles chargées de la reproduction de l'élite administrative, ainsi qu'à celles envisagées par Julie Gervais dans un travail sur l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées et son rapport à l'Etat<sup>9</sup>. Qui plus est, la faculté de MGU a une histoire qui nous a semblé plus intéressante du point de vue sociologique : premièrement, c'est l'école de l'administration publique la plus ancienne de la Russie (1993), deuxièmement, MGU est l'université russe la plus connue et la plus prestigieuse qui forme les futures élites russes presque dans toutes les domaines (science, politique, business *etc.*), troisièmement, les derniers changements dans l'administration de la faculté qui ont eu leur répercussions sur la réputation de la faculté aussi bien que la figure du nouveau doyen présentaient un intérêt en soi parce qu'ils contribuaient à visibiliser médiatiquement cette filière sous la forme du scandale.

La faculté de l'administration publique de l'Université de Moscou (MGU) a été fondée en 1993. C'est l'école d'administration publique la plus ancienne de la Russie qui, d'après V. Nikonov, doyen de la faculté, bénéficient des avantages considérables par rapport à ses

---

<sup>5</sup> *La formation des cadres administratifs pour la fonction publique russe : état actuel, problèmes, perspectives. Matériaux du colloque scientifique (10-11 octobre 2008)*, L'Université d'Etat de Tumen', 2009, 272 p. – p. 22

<sup>6</sup> Voir 1.3 sur ce point

<sup>7</sup> Bourdieu Pierre, *La Noblesse d'Etat. Grandes écoles et esprit de corps*. Paris, Les Editions de Minuit, 1989. – 576 p.

<sup>8</sup> Eyméri Jean-Michel, *La fabrique des énarques*, Paris, Economica (« Etudes politiques »), 2001. - 253 p.

<sup>9</sup> Gervais Julie, « Former des hauts fonctionnaires techniques comme des managers de l'action publique » L'«identité managériale», le corps des Ponts et Chaussées et son rapport à l'Etat, *Politix*, 2007/3 n° 79, p. 101-123

concurrent(e)s : l'autorité de MGU qui est la plus grande université de Russie et de son diplôme, la diversité des disciplines qui forment le cursus de la faculté (les études économiques, l'histoire, la psychologie, la sociologie, les études politiques, le management *etc.*) et la diversité des spécialisations (on forme de futurs spécialistes en administration publique, en RH, en management et en politologie), l'employabilité des diplômés en font une formation très généraliste ce qui est souvent un signe d'excellence dans le monde de la haute fonction publique<sup>10</sup>. En 2011, la faculté compte 700 étudiants (près de 30 % d'entre eux sont financées par l'Etat) et plus de 200 professeurs, dont 57 sont titulaires d'un doctorat. Plus qu'un simple établissement d'enseignement supérieur, la faculté de l'Administration publique se veut aussi un centre de recherche scientifique : en son sein, il existe de nombreux ateliers qui s'occupent des problèmes divers du domaine y compris « Gestion internationale et organisations internationales », « Technologies et mécanismes modernes de l'administration publique », « Administration de la santé publique », « Administration des relations économiques extérieures » . De plus, on héberge souvent des conférences internationales portant sur des questions théoriques aussi bien que pratiques de l'administration publique. On peut également constater que les résultats de l'enquête peuvent être étendus à la formation en administration publique russe en général : comme la faculté de MGU était la première de ce type en Russie, c'était elle qui a participé à l'élaboration du standard éducatif national en filière « Administration publique et municipale » qui est utilisé pour le moment dans l'ensemble du pays<sup>11</sup>.

L'objectif principal de ce travail est de comprendre pourquoi les facultés de l'administration publique (et plus précisément celle de MGU) ne joue presque pas de rôle dans le processus de (re)production des gestionnaires d'Etat. On voudrait donc tenter de résoudre l'enigme suivante alors que les facultés de l'administration publique devraient devenir « productrices » de futurs cadres administratifs dans le cadre des réformes de la fonction publique russe (1990-2000) comment se fait-il qu'au moment de choisir leur orientation professionnelle et leurs métiers les jeunes diplômés en management d'Etat préfèrent le secteur privé au secteur public ?

Outre les ouvrages de sociologie des grandes écoles (Bourdieu, Eymery, Gervais déjà cités) qui nous avons aidé à positionner la faculté étudiée par rapport aux autres institutions du champ aussi bien que d'identifier les raisons d'entrée à l'école de MGU et l'usage que les étudiants font

---

<sup>10</sup> L'Intervention de V. Nikonov à la Journée de Portes Ouvertes de la Faculté de l'Administration Publique (MGU), 1.10.2011

<sup>11</sup> Voir 1.3 sur ce point

de la formation reçue, nous nous sommes inspirés des travaux de sociologie des politiques publiques et de l'action publique. Ce sont notamment les ouvrages et les articles de Ezra Suleiman<sup>12</sup>, Philippe Bezes<sup>13</sup>, Jacques Lagroye<sup>14</sup> dont nous tiré des idées et des pistes de recherche en analysant le déroulement et les résultats de la réforme administrative russe des années 1990-2000.

Quant aux hypothèses, elles se centrent autour de trois causes nous semblant principales pour expliquer une telle situation. Tout d'abord, c'est l'université même et la faculté qui joue un rôle définitif dans le choix fait par les étudiants à propos de leur future carrière : l'organisation de formation, le cursus, la mission de la faculté, son rôle dans le cadre de tout système de formation en administration publique exigent que ses diplômés optent et finissent par une carrière dans le privé. Puis, on peut supposer que la profession choisie par les diplômés est dictée par leurs parcours individuel : la classe sociale à laquelle ils appartiennent, leur origine (autrement dit, leur condition familiale), leur situation économique *etc.* Par exemple, on peut dire que les personnes issues des familles qui sont liées au milieu des affaires tendent plus à s'engager vers le privé, ou inversement, il existerait des « stratégies » familiales qui visent à former leurs enfants à la gestion publique juste pour avoir « quelqu'un » dans le public qui pourrait agir en tant que *lobbyiste* de leurs intérêts. Finalement, le troisième type de causes englobe les particularités du système russe de l'administration publique qui constituent des barrières souvent insurmontables pour ceux qui veulent y entrer : les effets du clanisme, les pratiques du piston, les rémunérations assez modestes, l'absence de perspectives en ce qui concerne la promotion *etc.*

En ce qui concerne la méthodologie, dans un premier temps, on a d'avantage utilisé des méthodes qualitatives et plus précisément l'entretien. On a décidé d'envisager trois groupes de personnes à interroger - les étudiants, les professeurs et les diplômés. Les étudiants ont été principalement enquêtés sur l'organisation de la formation en administration publique [du point de vue de l'objet de cette formation], leur condition sociale, leur vision de la future carrière ; les professeurs – sur l'organisation de la formation en administration publique [du point de vue du sujet de cette formation], sur les tendances actuelles dans les élites administratives russes, sur leur carrière académique et administrative ; les diplômés – sur le choix du parcours professionnel [le

---

<sup>12</sup> Suleiman Ezra N., *Les notaires. Les pouvoirs d'une corporation*. Paris, Ed. du Seuil, 1987

<sup>13</sup> Bezes Philippe , « Le renouveau du contrôle des bureaucraties » *L'impact du New Public Management, Informations sociales*, 2005/6 n° 126, p. 26-37.

<sup>14</sup> Jacques Lagroye dir., *La Politisation*, Paris, Belin, 2003



public ou le privé], sur les résultats de la formation, sur les barrières qu'on trouve dans une carrière administrative, sur les pratiques du travail dans le public etc. Les contacts avec ces personnes ont été pris soit par connaissance soit au moyen des réseaux sociaux Internet du type vkontaktié vk.com (un analogue russe du facebook.com). Nous utilisons dans ce travail des données collectées lors de 9 entretiens, réalisés entre le 16 décembre 2011 et 27 février 2012. La durée des entretiens varient de 40 minutes à 3 heures.

Les enquêtés se sont tous montrés très ouverts et prêts à contribuer à notre recherche. C'était d'autant plus précieux que la plupart d'entre eux ont consenti à participer à l'étude sans qu'aucune connaissance ne leur aient demandé de nous aider : on leur a simplement envoyé des messages électroniques sur le site vk.com auxquels ils ont répondu. Ce n'était pas seulement le cas des étudiants, mais des professeurs et des diplômés aussi.

Or, quant à la préparation et l'organisation des entretiens, nous nous sommes partiellement retrouvés dans des situations où la distance sociale entre l'enquêteur et l'enquêté était assez importante. C'était notamment le cas des diplômés et des professeurs de la faculté. Par exemple, bien que les diplômés enquêtés ne soient que d'un-deux ans aînés que moi, ils me vouvoyaient toujours lors des interviews aussi bien qu'au cours de notre correspondance sur Internet. Certaines idées portant sur la réalisation des entretiens lors desquels le chercheur(-euse) se trouve dans une position socialement « dominée » nous avons tiré des travaux de Michel Pinçon et Monique Pinçon-Charlot<sup>15</sup>, ceux de Sylvain Laurence<sup>16</sup> et des auteurs de « S'imposer aux imposants »<sup>17</sup>.

En ce qui concerne d'autres types de sources, on a envisagé des matériels divers (des lois constituant la base normative de la réforme administrative russe, des articles et des enquêtes journalistiques portant sur le scandale de corruption ayant eu lieu à la faculté de l'administration publique de MGU, des statistiques générales sur les cadres administratifs russes, les programmes académiques de la faculté disponibles en ligne, les informations du site de la faculté et celui de ces alumni ou anciens diplômés) qui présentaient un intérêt dans le cadre de notre sujet.

---

<sup>15</sup> Pinçon Michel, Pinçon-Charlot Monique. Pratiques d'enquête dans l'aristocratie et la grande bourgeoisie : distance sociale et conditions spécifiques de l'entretien semi-directif. In: *Genèses*, 3, 1991. pp. 120-133.

<sup>16</sup> Laurens Sylvain, « « "Pourquoi" et "comment" poser les questions qui fâchent ? » » Réflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec des « imposants », *Genèses*, 2007/4 n° 69, p. 112-127.

<sup>17</sup> Chamboredon Hélène, Pavis Fabienne, Surdez Muriel, Willemez Laurent. S'imposer aux imposants. A propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien. In: *Genèses*, 16, 1994. pp. 114-132.

Dans le premier chapitre de cette étude on vise à montrer quel rôle a été finalement attribué aux formations à la gestion publique dans les cadre des tentatives réformatrices des années 1990-2000. La rédéfinition de la fonction d'Etat russe déterminée par les changements sociaux, politiques et économiques dans le pays après la dissolution de l'URSS a eu pour but de repenser le statut des administrateurs civils qui ne devraient avoir rien en commun avec les « apparatchiks » de l'époque soviétique.

Dans le deuxième chapitre on cherche à comprendre dans quelle mesure la faculté de l'administration publique (AP) est vraiment orientée vers la formation des gestionnaires d'Etat. Pour répondre à cette question, on essaiera, d'abord, de « positionner » la faculté de l'administration publique de MGU par rapport au aux autres établissements proposant le même type de formation, en montrant en analysant l'histoire de sa création et les secousses récentes liées au scandale de corruption et la nomination du nouvel doyen. Puis on analysera comment la formation à la faculté est organisée, quelles disciplines constituent le cursus, et varient-elles selon les départements. De plus, on verra de quelle manière les stages de formation sont organisés pour comprendre comment cette première « expérience professionnelle » influence le choix de la future carrière. Enfin, dans une tentative de comprendre le lien entre le milieu social auquel appartiennent les étudiants (et les diplômés) et leur choix de la faculté de l'administration publique comme parcours universitaire, on envisagera la condition sociale de nos interviewés.

La troisième chapitre sera consacrée aux facteurs extérieurs de la formation même mais qui jouent de toute façon un rôle déterminant dans le choix de futurs parcours professionnels. Parmi ces facteurs on envisagera les prédispositions individuelles déterminées par les conditions familiales, économiques et sociales des personnes différentes apparues dans le discours des interviewés sous la notion de « vocation professionnelle »; puis on verra les barrières du système russe de l'administration publique auxquelles font face les jeunes diplômés à la gestion publique et qui empêchent l'accès aux postes dans ce système pour de nouveaux candidats. Finalement, on expliquera comment l'image de fonctionnaire d'Etat promue par l'opinion publique russe influence le choix de jeunes diplômés voulant faire une carrière en administration publique.

## **PREMIER CHAPITRE**

### *L'explosion des formations à la gestion publique en Russie : réformer la fonction publique en formant ?*

Après la chute de l'Union Soviétique, la parution des formations à la gestion publique devrait devenir partie d'une initiative grandiose concernant la création du nouvel système de l'administration d'Etat en Russie. Le réseau de ces formations (présenté en général par les facultés et les écoles universitaires) aurait pour but d'assurer les processus de rotation et de recrutement des cadres administratifs en instaurant un image moderne de fonctionnaire d'Etat n'ayant rien en commun avec les fonctionnaires de l'époque soviétique. Or, les buts initiaux de la réforme d'Etat n'ont pas été atteint.

Afin d'expliquer ce résultat, on analysera d'abord le système de l'administration publique de l'URSS et le rôle de la « nomenklatura » dans le processus de recrutement de nouveaux cadres pour la fonction soviétique. L'influence de ce système nous semble cruciale pour le développement de la fonction publique russe et les tentatives de sa réformation que nous envisageons dans un deuxième temps. Enfin, on verra pourquoi les nouvelles écoles de l'administration publique n'ont pas pu devenir lieux de formation des cadres pour l'appareil d'Etat.

## *La formation sous l'emprise idéologique : le cas des hauts fonctionnaires de l'époque soviétique en URSS*

L'URSS est réputée de sa « politique des cadres » se fondant sur le système fameux de la nomenklatura. C'est grâce à ce système que la production et la reproduction des fonctionnaires soviétiques étaient assurées. Une place importante dans la formation de futurs cadres administratifs a été accordée aux nombreuses organisations de PCUS (notamment, le Komsomol) et aux Grandes écoles de parti. En même temps, les règles de ce système n'ont pas été toujours claires, c'est pourquoi nous essayerons de les tracer dans cette partie.

Le système administratif et le système politique dans l'Union Soviétique sont reliés l'un à l'autre. Dans les documents officiels, le principe de séparation des pouvoirs a été affirmé : le Conseil de ministres représente l'exécutif, tandis que le Parlement, le Soviet Suprême, détient le législatif. En revanche, dans la réalité, les organismes représentatifs n'ont été que « légalisateurs », conférant une forme juridique aux décisions prises par le pouvoir suprême. Ce pouvoir a été représenté par le chef d'Etat (le Secrétaire général du Parti communiste (PC) de l'URSS) et son entourage (le Bureau Politique du Parti communiste de l'URSS, *le Politburo*), qui ont eu pour but de conserver leur monopole du pouvoir<sup>18</sup>. De ce fait, comme dans la majorité des cas les hauts fonctionnaires d'Etat ont été choisis parmi les militants du PC, pour avoir accès au système administratif de l'URSS il fallait être tout d'abord un adhérent fidèle et actif du Parti. Contrairement à ce que montre Jean-Michel Eyméri<sup>19</sup>, dans le cas de l'URSS la question de distinction entre les deux sphères, politique et administrative, ne se posait même pas : on avait un système bien uni dans lequel les fonctionnaires d'Etat étaient membres du Parti et inversement, les membres du PC étaient chargés des fonctions administratives.

Du fait de ce dualisme politico-administratif, la notion de fonctionnaire d'Etat restait très vague. Sur le plan officiel, tous les fonctionnaires faisaient parti du personnel administratif c'est pourquoi il était assez difficile de définir ce qui était à proprement parler « un organisme de l'administration publique ». Selon Barychev, qui ont étudié cette question dans une perspective juridique, l'étendue de cette notion a été très large – on pouvait y inclure aussi bien l'appareil du gouvernement que celui de l'administration des entreprises ou celui des services divers<sup>20</sup>. Les questions « Qu'est-ce que c'est qu'un fonctionnaire d'Etat ? » ou « Qu'est-ce que c'est que la fonction publique ? » restaient donc ouvertes.

---

<sup>18</sup> Krychtanovskaya O.V. *L'anatomie de l'élite russe*, Moscou, Zakharov, 2005, p. 103

<sup>19</sup> Eyméri Jean-Michel « Frontière ou marche ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in Jacques Lagroye dir., *La Politisation*, Paris, Belin, 2003

<sup>20</sup> Barychev V.N. *L'histoire de la fonction publique*. Moscou, Grazhdanine i pravo, 2002

Comme notre intérêt se centre autour du problème de recrutement et de la rotation des cadres dans la haute fonction publique soviétique, il nous semble important de tenter de délimiter l'ensemble peu homogène<sup>21</sup> des fonctionnaires d'Etat (pris au sens large) à un groupe bien défini. On peut le faire dans le cadre du système de la *nomenklatura*, dans lequel les postes dans l'administration publique de l'URSS ont été représentés par les places dans « les organismes de l'administration générale d'Etat, les organismes chargés de la défense nationale, les organismes chargés de la sécurité et des questions liées à l'ordre public, le ministère public, les organismes de la justice, les organismes chargés des affaires étrangères, de la planification et de l'audit »<sup>22</sup>.

Cet échantillon ne constitue que 29,6 % de la liste complète de *nomenklatura*, les autres postes qui figuraient sur cette liste représentaient une partie des fonctionnaires du Parti (24,6%) ainsi que des responsables du secteur industriel (27,6%).

La *nomenklatura* est un système établi à l'aube de l'Union soviétique (les années 1920) mais qui a connu un vrai développement au cours de l'époque stalinienne. De manière concrète, elle représentait une liste de postes administratifs, dont l'attribution a été contrôlée non par le chef de l'entreprise ou de l'organisme d'Etat en question, mais par un organisme qui situait au plus haut niveau de la hiérarchie (les nominations les plus importantes devaient être autorisées par les décrets spéciaux du Comité central du PCUS, tandis que les autres ont été contrôlées par les départements divers du Comité central) . En même temps, sous cette dénomination de « *nomenklatura* » on entend aussi une liste des personnes qui occupaient ces postes, ou bien ont été mises dans une réserve de cadres mobilisables par le régime : il existait même un terme spécial de « *gospartocrate*<sup>23</sup> » pour marquer le fait que cette catégorie des hauts fonctionnaires d'Etat a été envisagée, recommandée et confirmée dans une fonction par les comités de Parti<sup>24</sup>. Au plus haut niveau, la politique de cadres administratifs était contrôlée par le *Politburo*. Ce collègue qui comprenait 20-25 personnes detenant les postes clés dans le gouvernement et qui était en charge de la prise des décisions politiques concernant toutes les sphères sociales, ne disposait pas de statut constitutionnel, mais a été investi des pleins pouvoirs<sup>25</sup>.

La liste de la *nomenklatura* constitue un document secret, et dans son intégralité il n'était pas accessible qu'aux membres du *Politburo*. Les critères selon lesquelles on a choisi les candidats potentiels aux postes de l'administration publique n'ont pas été affichés publiquement lors de

---

<sup>21</sup> Luc Boltanski, *Les cadres : la formation d'un groupe social*, les Éditions de Minuit, collection « Le sens commun », dirigée par Pierre Bourdieu, Paris, 1982, 523 p

<sup>22</sup> Mokhov V.P. *La nomenklatura soviétique comme institut politique*. Perm, 2004

<sup>23</sup> Sous le terme « partocrate (партократ) » on entend une personne qui occupe un poste dirigeant dans le PCUS. Le terme « gospartocrate (госпартократ) » désigne un cadre du PCUS qui occupe en même temps un haut poste dans l'administration d'Etat (« gos » venu du mot « gosouudarstvo (государство, l'Etat) »).

<sup>24</sup> Korzhikhina T.P., Figatner Y.Y. « La nomenklatura soviétique : le développement et les mécanismes de fonctionnement », In : *Les questions de l'histoire (Voprosy istorii)*, 1993, №7

<sup>25</sup> Krychtanovskaya O.V. *L'anatomie de l'élite russe*, Moscou, Zakharov, 2005, p. 103

l'époque soviétique. Or en analysant les matériels présentés dans l'annuaire de nomenklatura de 1987<sup>26</sup> on constate que ce n'étaient pas les compétences professionnelles qui jouaient le rôle le plus important dans les, mais des qualités d'image particulières. Tout d'abord, on a sous-entendu que ces personnes devaient être loyales au Gouvernement (et donc au Parti), puis c'étaient aussi l'origine socio-professionnelle, familiale et ethnique, le sexe, l'âge, la formation qui jouaient un rôle important etc. Pour chacune de ces catégories il existait un quota qui de manière artificielle venait gonfler la représentation des catégories « socialement faibles » (les ouvriers, les paysans, les femmes, les jeunes), d'un côté, tandis que, d'un autre, réduisait le nombre d'autres groupes (comme celle de l'intelligentsia, par exemple). De plus, la nomenklatura elle-même n'a pas été un organisme homogène. Elle comprenait deux niveaux, dont le plus haut était représenté par ceux qu'on appelait les *apparatchiks* (les hauts fonctionnaires des ministères, les premiers et les deuxièmes secrétaires des comités du PC, responsables des services et des agences d'Etat etc<sup>27</sup>), alors que le plus bas était formé sur la base des catégories appartenant aux quotas, qui n'avait qu'une fonction purement décorative. Ce dualisme nous permet de parler d'une élite au sein de l'élite ou d'un parti interne<sup>28</sup>.

L'accès à la fraction d'*apparatchiks* qui, selon Rudolf Pihoya, docteur en histoire et professeur de l'Académie de l'Administration publique, a compris 3 000 personnes, a été déterminé par plusieurs facteurs y compris l'éducation élitaine<sup>29</sup>, l'activité publique et politique<sup>30</sup>. Or, contrairement à Krychtanovskaya qui insiste sur le fait que les parties de nomenklatura ont présenté deux groupes bien distincts, Pihoya en citant l'exemple de l'époque Khrouchtchev (1953-1964) fait preuve de la porosité et de la fluidité des carrières au sein de la nomenklatura : d'après lui, le passage du bas vers le haut était possible.

La plupart de la nomenklatura se composait à ce moment des personnes originaires des familles paysannes<sup>31</sup>. Ils ont été ingénieurs de leur première formation, mais tous ont reçus une deuxième formation (« une formation politique ») qu'ils ont reçue soit à l'Académie des sciences

---

<sup>26</sup> Okhotine N.G., Pétrov N.V., Roguinski A.B., Mironenneko S.V. Séance du Court Constitutionnel de la Fédération de Russie, 26 mai 1992 : la conclusion d'experts, Moscou, 1992. - annexe VIII. Accessible en ligne : <http://www.memo.ru/history/exp-kpss/>

<sup>27</sup> Outre l'appareil central du Comité Central de l'URSS, les ministres, les vice-ministres, les chefs des entreprises, ce groupe réunissait aussi les collaborateurs des services culturels – les éditeurs de principaux journaux, les observateurs politiques, le président (recteur) de l'Université de Moscou (MGU)

<sup>28</sup> Evan Mawdsley, Le portrait de l'élite qui change : les membres du Comité Central du PCUS de 1939 jusqu'à 1990, In : Krychtanovskaya O.V. dir., Les processus politiques au cours de pérestroïka, Moscou, L'Institut de la sociologies de l'Académie des sciences russe, 1991, p. 18

<sup>29</sup> Par exemple, on n'avait pas de chances d'entrer au Ministère des Affaires étrangères si on n'était pas diplômé de l'Institut des Relations Internationales de Moscou (MGIMO)

<sup>30</sup> Krychtanovskaya O.V. *L'anatomie de l'élite russe*, Moscou, Zakharov, 2005, p. 103

<sup>31</sup> Pikhoya R. *L'histoire de l'administration publique en Russie*, Moscou, L'Académie Russe de l'administration publique, 2009

sociales auprès du Comité Central du PCUS, soit à une des grandes écoles de Parti, soit à l'Académie de l'économie nationale auprès le Gouvernement de l'URSS. Pour devenir membre de l'échelon privilégié il fallait subir une vraie sélection, dont les vainqueurs devaient posséder une expérience d'encadrement/direction importante ou une bonne réputation en tant que fonctionnaires du Komsomol (*Kommunisticheskiï soyuz molodezhi*, ou l'Union communiste des jeunes)<sup>32</sup>. Pourtant, la concurrence observée à l'époque Khrouchtchev a été remplacée par « le souci des cadres administratifs » à l'époque Brejnev (1964-1982) : en réalité cette formule a été traduite par la réduction au minimum de la rotation au sein de l'élite politico-administratif. Cette nouvelle approche a été dictée par une nécessité de former un groupe de « gospartocrates » loyaux au nouveau secrétaire général du PCUS, qui soutiendraient toutes ses entreprises. En résultat, vers la fin des années 1970 la plupart de ses représentants se sont faits très vieux ce qui a provoqué une crise sérieuse du système de l'administration publique y compris son niveau le plus haut.

Cela a eu une influence sur les politiques de la fin des années 1980 (*glasnost etpérestroïka*) et dislocation définitive de l'URSS en 1991, mais ce qui nous intéresse dans ce système administratif établi en URSS c'est comment on a pu devenir d'abord candidat et puis membre de la nomenklatura soviétique, ou en autres termes faire une carrière administrative.

On se concentrera ici sur les canaux proposés par le système soviétique de l'éducation puis on vise à analyser le rôle des formations à la gestion publique dans le recrutement des élites administratives en Russie de nos jours.

La formation dite « politique » avait pour point de départ l'intégration dans une Organisation d'Octobre (*Organisatsia Oktyabria*) à l'âge de 7 ans<sup>33</sup>. Les filiales de cette organisation ont fonctionné sur la base des écoles primaires et secondaires. Les groupes d'*oktyabriatas* (les membres de cette organisation), dirigés par les représentants de l'Organisation des pionniers ou du *Komsomol*, ont eu pour but de préparer les petits adhérents du PCUS à devenir pionniers. Les objectifs principaux de ces deux organisations étaient d'éduquer les futurs citoyens fidèles au Parti en les endoctrinant sur le plan idéologique<sup>34</sup>. La composante idéologique a pénétré toute la structure de ces associations : en devenant leurs membres, les enfants ont commencé à bénéficier de nombreuses gratifications symboliques. Par exemple, les nouveaux oktiabriatas ont reçu des insignes (les étoiles rouges à cinq branches avec un portrait de Lénine-enfant), tous les enfants ont été divisés en plusieurs groupes de cinq membres (*zvezdotchka*, une étoile), dont

---

<sup>32</sup> Pikhoya R., *Op. cité*

<sup>33</sup> Lébédinski V., Tchesnokova N. *Oktyabriata*, In : La Grande Encyclopédie Soviétique, Moscou, Encyclopédie soviétique, 1969-1978

<sup>34</sup> Le règlement de l'Organisation soviétique des pionniers, ratifié par le Comité Central du Komsomol le 10 juin 1986

chacun a été chargé d'une fonction concrète - un « commandant », un « jardinier », un « infirmier », un « bibliothécaire » et un « sportif ».

Si presque tous les élèves du primaire et du secondaire ont été inscrits de fait dans ces deux organisations<sup>35</sup>, pour pénétrer dans le Komsomol qui réunissait les jeunes de 14 à 28 ans il fallait passer un sorte d'examen : dans les comités locaux du Parti les candidats ont du participer à un « entretien d'embauche » chez un responsable de l'Organisation. Au cours de ces entretiens il leur était posé des questions pour identifier l'origine sociale du candidat, sa culture générale, sa motivation. Or, en réalité, ces entretiens présentaient un caractère fictif car dans la plupart des cas le nombre de personnes voulant s'engager dans le *Komsomol* était inférieur par rapport aux quotas établis par les comités du PC. Une organisation de masse, le *Komsomol* a exercé son influence sur plusieurs sphères de la vie sociale : la politique, l'éducation, l'art, l'industrie, l'économie, le sport. Dans toutes les entreprises ou institutions on avait un ou (des) représentant(s) du *Komsomol*. Cette structure avait pour objectif d'assurer l'éducation politique des jeunes en formant une réserve de cadres pour le PCUS. Cette formation présentait deux dimensions importantes – celle de l'éducation idéologique et celle de préparation professionnelle<sup>36</sup> (on a organisé des écoles spéciales pour les *komsomolets* actifs qui formaient de futurs cadres du *Komsomol*). La Haute Ecole du Komsomol constituait le dispositif principal de ce *système d'enseignement*.

En même temps, la réserve potentielle n'a constitué que la petite fraction de nomenklatura du Komsomol : cette partie réunissait les personnes occupant les postes assez élevés dans la hiérarchie de l'organisation (responsables des comités de district, de ville, de région etc.) qu'on a recommandées pour les positions dans les comités locaux ou régionaux du PC. Cela à son tour ouvrait les portes pour une carrière administrative en tant que fonctionnaire d'Etat ou celui de Parti. Les nominations devaient suivre une procédure de vote, mais vu le système de nomenklatura le processus de validation d'une candidature n'avait qu'une fonction décorative.

L'étape dernière de la formation à la fois politique et administrative consistait dans un cursus dans une des grandes écoles de Parti. Ces 14 établissements de l'enseignement supérieur ont été spécialement créés pour former les futurs cadres de PC et de l'Etat. Les écoles étaient contrôlées par les Comités Centraux du PC des républiques soviétiques et des régions. Le cursus a été élaboré par la grande Ecole de Parti auprès du PCUS. La durée de la formation dépendait du niveau des candidats : ceux ayant déjà un diplôme d'études supérieures suivaient une formation de 2 ans, tandis que les titulaires de l'attestation des études secondaires devaient suivre 4 ans de formation à l'Ecole du Parti.

---

<sup>35</sup> Les seules causes qui pouvaient empêcher l'entrée dans l'Organisation de l'Octobre ou celle des pionniers était la discipline mauvaise du candidat ou sa non-volonté décisive d'en faire partie

<sup>36</sup> La construction du Komsomol. Matériel didactique, Moscou, Molodaya Gvardia, 1984. – pp. 73-81



On ne pouvait entrer à l'Ecole que lorsque l'on disposait d'une recommandation de la part du Comité Central du PC d'une république soviétique ou d'une région. De plus, il était exigé une expérience du travail soit au sein du PC, soit au sein du Komsomol, soit dans les médias soviétiques. Les compétences de direction et organisationnelles constituent un autre atout pour les candidats. Au cours des années 1970-1980 les Grandes Ecoles de Parti comprenaient les départements suivants : l'histoire du PCUS, la philosophie marxiste-léniniste, l'économie politique, le communisme scientifique, la construction de parti, la construction étatique de l'URSS, le droit de l'URSS, l'économie soviétique et la gestion d'économie nationale, la langue russe, les langues étrangères etc<sup>37</sup>. Au cours des années 1946-1974, 166 milles personnes ont obtenu le diplôme de ces écoles.

Or, il faut constater qu'à cette époque le poste occupé a précédé une formation obtenue dans l'une de ces écoles de Parti : il fallait d'abord devenir fonctionnaire d'Etat ou de Parti en utilisant une carrière au Komsomol, par exemple, et puis entrer dans une grande Ecole pour assurer sa promotion ultérieure.

Il est aussi à noter, que la voie vers la liste de nomenklatura a été accompagnée par une forte influence idéologique : le cursus des formations à la gestion d'Etat ne comprenait presque pas de disciplines liées à l'administration publique, par contre elles ont été basées sur les cours ayant une dimension politico-philosophique dans le cadre de l'idéologie marxiste-léniniste.

Le système de la formation à la gestion publique comme celui de nos jours n'existait pas, cette fonction a été remplie par les organisations du type idéologique qui participaient à l'éducation des jeunes. La carrière dans la haute administration publique a demandé soit une expérience de direction/encadrement, soit une expérience en tant qu'activiste du Komsomol. De plus, on a exigé que les candidats aux hauts postes soient membres du Parti. Tous les processus liés aux nominations aux postes était contrôlé par le système de nomenklatura dans lequel les candidats aux positions ont été choisis par les organes se situant au niveau plus élevé de la hiérarchie administrative. La formation dans les grandes Ecoles de Parti ne donnait pas accès aux hautes positions, par contre elle a plutôt servi comme « confirmation » d'être élu dans les listes de nomenklatura qui avait pour but d'entretenir les réseaux entre les *gospartocrates*.

---

<sup>37</sup> *La Grande Ecole de Parti auprès le Comité Central du PCUS*, In : La Grande Encyclopédie Soviétique, Moscou, Encyclopédie soviétique, 1969-1978

## *La rupture des années 1990 : créer un nouveau système de la fonction publique*

L'année 1991 a été marquée par la dislocation définitive de l'URSS, ce qui à son tour a provoqué une crise politique, économique et sociale dans l'ensemble du pays. En ce qui concerne le système de l'administration publique, on peut dire qu'à cette époque un Etat bureaucratique qu'était l'URSS s'est transformé en Etat « polycentrique »<sup>38</sup>. Suite à l'interdiction du PCUS tous les éléments et mécanismes qui ont constitué la base du système administratif soviétique se sont rompus : les instituts de pouvoir qui avaient existé dans l'URSS, l'institut de nomenklatura qui avait contrôlé le recrutement et la promotion des cadres administratifs supérieurs, etc. ont du coup cessé d'exister.

Ce vide politique et administratif constituait une chance et une menace pour la nouvelle Russie démocratique et notamment, pour son Président Boris Eltsine. Le nouveau président présente quelques traits atypiques par rapport au cursus honorum : il a pu faire sa carrière dans la gestion d'Etat grâce à son expérience professionnelle en tant que dirigeant d'une usine dans la région de Sverdlovsk et à la suite de son engagement actif au sein du PCUS. Il n'a pas été un pur « produit » ni d'un parcours *komsomolets*, ni d'une grande école de Parti. Etant devenu Président russe<sup>39</sup>, Eltsine a eu à créer un nouvel appareil d'Etat. Ce dernier n'avait rien à voir avec le PC, et même bien au contraire, il fallait qu'il consiste principalement dans des administrateurs professionnels qui ne s'engageaient pas dans le politique.

Or, si on prend comme exemple le corps de l'administration du Président auprès Eltsine, on remarque que les nouveaux cadres étaient soit membres du groupe interrégional de députés (formé en 1989), soit participants au groupe de députés de la République soviétique Russe (élus en 1990), soit compatriotes de Eltsine venus de la région de Sverdlovsk. Tous les membres donc pouvaient être divisés en deux catégories – les anciens députés soviétiques anticommunistes que nous pouvons nommer *les démocrates* et *les connaissances* du Président. L'élite est devenue ouverte pour tous qui n'y ont pas eu d'accès avant 1991, mais, du coup, elle a refermé ses portes pour les anciens cadres administratifs.

---

<sup>38</sup> Krychtanovskaya O.V. *L'anatomie de l'élite russe*, Moscou, Zakharov, 2005, p. 228

<sup>39</sup> Le succès de Eltsine à cette époque peut être expliqué par son positionnement par rapport à l'élite politique de l'URSS : partout, il se présentait comme adversaire du système politique existant qui pour ce moment se retrouvait dans une crise sérieuse. Entouré par ses adhérents-démocrates, Eltsine a facilement gagné les votes de l'électorat russe lors des présidentielles en 1991.

Si dans la Constitution de l'URSS (1977) la fonction publique n'a même pas été mentionnée comme catégorie, vu la création d'un nouveau Etat indépendant s'opposant au legs de l'époque soviétique on a cherché à lui donner une définition concrète et précise.

On peut distinguer deux périodes du développement de la fonction publique en Russie. La première concerne les années 1993-2001 (une étape initiale, où les fondements et les principes de cette fonction ont été établis), tandis que la deuxième (2002 - nos jours) est liée à la réforme visant à moderniser le service public et son personnel.

La formation de la « nouvelle » fonction publique a commencé le 28 novembre 1991 quand la Direction générale de préparation des cadres auprès le Gouvernement a été établi par l'édit du Président Eltsine. De facto, cette institution « *a monopolisé* » tout le travail lié à la construction de la fonction publique. Ce monopole n'a pas pourtant abouti à des mesures concrètes visant à moderniser le système administratif russe : face à une crise économique et politique qui a suivi la chute de l'URSS la transformation de la fonction publique russe a été reportée.

Le décret présidentiel daté du 22 décembre 1993 est devenu le premier document officiel portant sur la fonction publique. Selon les concepteurs de ce décret, il devait favoriser la formation d'un nouvel appareil d'Etat fourni des spécialistes en administration publique qui seraient impartiaux sur le plan économique, politique ou idéologique<sup>40</sup>.

Ce n'était qu'en 1995, que la définition de la fonction publique a été proposée pour la première fois dans le cadre de la loi fédérale sur « Les fondements de la fonction publique dans la Fédération de Russie ». Dans ce document, la fonction publique a été présentée comme « *l'activité professionnelle qui vise à aider les corps d'Etat à exercer leurs pouvoirs* ». De plus, la loi établissait les principes de la fonction publique, les catégories des postes administratifs, les critères de qualification pour les fonctionnaires d'Etat, la disposition juridique de la fonction publique etc<sup>41</sup>.

En 1997, la Commission de la construction étatique (rebaptisée puis en Commission de la réforme administrative) a été établie par l'ordonnance du Président. L'objectif principal de cette Commission était d'élaborer la conception de la modernisation de la fonction publique. L'accent a été mis sur le renouvellement du personnel employé par le corps d'Etat.

---

<sup>40</sup> Le décret présidentiel n° 2267 « Sur la ratification du règlement de la fonction d'Etat au niveau fédéral », 22 décembre 1993, accessible en ligne - <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=2935>

<sup>41</sup> *Le développement de la législation dans le domaine de la fonction publique*, In : Le Douma d'Etat Russe (1906-2006), Encyclopédie. Moscou, 2006.

Le programme de la réforme a été parallèlement élaboré par deux groupes indépendants : le premier a été créé au sein de l'Administration du Président, le deuxième – au sein de l'appareil du Gouvernement. L'existence de deux groupes parallèles a été présentée comme une volonté d'avoir plusieurs variantes des programmes réformateurs, parmi lesquels on pourrait choisir le meilleur. Vu que la coopération entre les deux groupes n'a pas été établie, les deux associations, mis en situation de concurrence, ont élaboré les modèles pareils.

Or, malgré toutes ces tentatives, la crise financière d'août 1998, a ajourné encore une fois la mise en place de la réforme administrative. En même temps, cette période (1997-1998) a été marquée par la création d'une base théorique de la future réforme (notamment, les propositions des groupes et de la Commission en charge de l'élaboration de la réforme administrative).

Lors de la campagne électorale de l'année 1999, la question de la réforme administrative est montée à la surface. La bureaucratie a été accusée de l'aggravation de la crise économique et sociale, qui a suivi le défaut d'août 1998. Le discours « *antibureaucratique* » a occupé une place importante dans le débat public et politique.

Dans le cadre de la campagne électorale de Vladimir Poutine (premier-ministre russe, puis président provisoire) on a proposé un rapport analytique portant sur le système russe de la fonction d'Etat. C'était le Centre des études stratégiques qui était en charge de la préparation du rapport. Il est à noter que la plupart des experts qui travaillaient sur ce rapport avaient fait parti des groupes qui devaient élaborer le programme de la réforme administrative au cours des années 1997-1998, c'est pourquoi le « nouveau » document n'a pas différé d'une manière significative des principes avant proposés.

Quant aux nouveautés, on a constaté dans le document que l'appareil administratif de la Russie a reproduit le système soviétique de l'administration publique. Qui plus est, ce système, selon le document, n'était qu'une variante empirée de celui qui avait existé dans l'URSS parce que le *système* comme tel n'existait pas en Russie : une variété des organes administratifs, dont les fonctions n'ont pas été clairement définies et établies etc.

En ce qui concerne des mesures pratiques, elles n'ont pas été prises. Après les élections, la réforme de la fonction publique a cédé la place aux réformes plus « urgentes » d'après les nouveaux dirigeants du pays (création des régions fédérales, coopération avec la nouvelle Douma d'Etat etc.). Ainsi, comme au temps jadis, les résultats du travail d'experts n'a abouti à rien.

En 2000, de nouvelles tentatives de la réforme ont été faites. Et, comme au cours des années 1997-1998, les deux groupes d'experts parallèles ont été chargés de la préparation du programme : l'un a été créé et coordonné par l'Administration du Président, l'autre – par le comité de la Douma d'Etat (la chambre basse du Parlement russe). Les deux groupes a eu pour but

d'élaborer une feuille de route pour la construction d'un système de la fonction d'Etat professionnel. Or, les aspects juridiques de leurs programmes diffèrent les uns des autres<sup>42</sup>.

Comme indique politologue russe Alexei Barabachev, c'est à cette époque qu'une opposition entre les deux fractions d'appareil d'Etat est devenue évidente – la première réunissait les partisans du modèle progressif de la réforme d'Etat (c'étaient majoritairement les membres du groupe auprès l'Administration du Président), tandis que la deuxième se composait des « conservateurs »<sup>43</sup> (majoritairement les membres du comité parlementaire). Le temps a montré que c'étaient les conservateurs qui ont gagné au cours de la confrontation. Par exemple, lors de la préparation du projet de la loi fédérale sur le Système de la fonction publique russe, on a initialement proposé un document très détaillé comprenant de nombreuses innovations concernant le système administratif russe. Or, au stade de la mise au point juridique, le texte du projet initial a été réduit de 4 fois. Ensuite, cette variante a été présentée aux députés par Poutine et on l'a adoptée sans le moindre débat.

La conception de la réforme de la fonction d'Etat russe ratifiée par Président Poutine le 15 août 2001 est devenue base de la réforme administrative russe. Le but principal de cette réforme est de créer un système efficace de la fonction d'Etat se fondant sur :

- Le professionnalisme (méritocratie comme principe intégré du recrutement et de la promotion des fonctionnaires publics) ;
- Le fonctionnement aux intérêts de la société civile (respect des droits et des libertés de l'homme, coopération avec les organisations de la société civile, transparence de la fonction d'Etat) ;
- L'efficacité (abilité de gérer au mieux les processus de l'administration publique) ;
- La stabilité de l'institut de la fonction publique (politique de cadres, garanties sociales pour les fonctionnaires d'Etat).

La première étape de la réforme a commencé le 19 novembre 2002 quand on a adopté le Programme fédéral « La réforme de la fonction publique de la fédération de Russie (2002-2005) ». Le texte de ce programme comprend une analyse statistique détaillée qui permet de comprendre comment la fonction d'Etat développaient en Russie après la chute de l'URSS aussi bien que les principes de la réforme envisagée, les mesures concrètes à prendre, les responsables des tels ou tels aspects des transformations etc., les canaux de financement, la liste des lois, des ordonances et

---

<sup>42</sup> Les uns ont proposé de voter une nouvelle lois fédérale dsur la Fonction publique, les autres – de modifier tout simplement la loi fédérale sur Les fondements de la fonctions d'Etat (1995) ; il y avait aussi la discordance entre les deux groupes sur la combinaison des concours d'entrée aux postes dans l'administration publique avec le système de reserve de cadres.

<sup>43</sup> Barabachev A.G., et al., Risques de la réforme de la fonction publique russe, ou pourquoi est-ce si difficile de réformer l'appareil d'Etat russe, *Les questions de l'administration publique et municipale*, 2007, Vol. 2, n° 2-3

d'autres documents à préparer. C'étaient un vrai avancement, mais *l'instrumentalisme* ancré dans le programme proposé le rendait en un nombre d'activités organisationnelles et bureaucratiques qui ne pouvaient pas modifier la fonction d'Etat (государева служба) en une vraie fonction publique (публичная служба)<sup>44</sup>. Par exemple, dans le programme on ne propose pas de nouveaux mécanismes de recrutement et de rotation des cadres au sein du système administratif, bien que ce soit la base de toute transformation dans cette sphère.

En général, la réforme telle qu'elle est présentée dans le programme devrait avoir pour objectifs de :

- Optimiser le nombre de fonctionnaires publics au niveau fédéral ;
- Réglementer les pouvoirs et les responsabilités des fonctionnaires d'Etat ;
- Faciliter la transparence de la fonction publique et la mettre sous contrôle de la société civile ;
- Changer les modes de financement de la fonction d'Etat ;
- Améliorer la politique de cadres et la qualité du personnel employé par le système administratif d'Etat ;
- Introduire des mécanismes visant à empêcher la corruption au sein de la fonction d'Etat aussi bien qu'à promouvoir de nouveaux standards éthiques de la fonction publique russe ;
- Créer un système de gestion de la fonction d'Etat.

L'idéologie méritocrate (ou le concept de « *merit system* ») est devenue le pivot de la réforme administrative<sup>45</sup> : dans une nouvelle Russie le modèle du fonctionnaire d'Etat devrait être complètement repensé par rapport à celui de l'époque soviétique où la notion même de fonctionnaire public n'existait pas. Dès lors, la fonction d'Etat devrait devenir plus ouverte et soumise au contrôle de la société civile. La réforme visait à promouvoir des mécanismes permettant de prévenir les pratiques de corruption : une des initiatives portait sur l'augmentation du salaire des fonctionnaires d'Etat, par exemple. Comme résultat, les réformateurs espéraient relever le prestige du secteur public qui avait été détruit au cours des années 1990.

Or, si nous prenons l'augmentation du niveau de salaire, elle n'a concerné que les fonctionnaires occupant les postes les plus élevés dans la hiérarchie administrative ; ensuite, le

---

<sup>44</sup> Barabachev A.G., et al., Risques de la réforme de la fonction publique russe, ou pourquoi est-ce si difficile de réformer l'appareil d'Etat russe, *Les questions de l'administration publique et municipale*, 2007, Vol. 2, n° 2-3

<sup>45</sup> Une histoire des tentatives réformistes (1992-2000), Dir. Zaitseva T.V., Moscou, Ves mir, 2003

concours introduit n'a été pratiqué que pour les nominations des fonctionnaires aux postes peu importants tandis que la haute fonction publique a été recrutée directement par les chefs des ministères/départements/services ; finalement, contrairement à ce qu'on avait prévu, on n'a jamais créé un organe spécial qui contrôlerait toutes les questions liées au politique de personnel du public : cet organe devrait être chargé du recrutement et de la rotation des cadres, de la formation de futurs fonctionnaires, de l'organisation des concours, des examens de qualification, etc<sup>46</sup>.

En 2003, lors d'une conférence donnée par Dimitri Medvedev, vice-chef de l'Administration du Président à l'époque, à l'Université de Moscou (MGU), le futur numéro un constate que c'est une mauvaise organisation du travail au sein des structures administratives qui constituent le problème principal de la fonction publique russe : ces structures, selon lui, ne sont pas adaptées aux exigences du monde moderne – par exemple, les fonctionnaires d'Etat n'ont pas de notions même de la science managériale. « *On ne trouve que très rarement les spécialistes diplômés en administration publique, alors que l'appareil d'Etat dont les fonctionnaires font parti doit être efficace, compact et actif* »<sup>47</sup>, - conclut Medvédev. En ce qui concerne la formation des cadres pour la fonction publique, Medvedev évoque le problème du vieillissement des personnes travaillant pour le secteur public. « *Une telle situation résulte de l'absence de motivation pour une carrière dans le public chez les jeunes* »<sup>48</sup> - insiste Medvédev. D'un côté, ce sont les institutions publiques qui doivent s'occuper d'approvisionner leur propre réserve de cadres à l'aide du système d'enseignement, et notamment des universités. Comme l'indique Medvédev, le principal est d'assurer que les étudiants soient dès le début orientés à s'engager vers le public après avoir obtenu leur diplôme. « *Aujourd'hui, ce n'est pas facile à trouver un bon juriste ou économiste pour un poste au niveau fédéral ou régional. Pourquoi ? Les jeunes veulent gagner sa vie, mais une carrière dans la fonction publique ne donne pas une telle possibilité. Il faut créer un système de stimulation pour les jeunes fonctionnaires. Entre autres, ce système peut comprendre des privilèges pour les jeunes spécialistes* »<sup>49</sup>. L'autre problème qui décourage les diplômés – les perspectives de promotion peu claires. « *S'il n'y a pas de progrès dans la carrière, l'un des principes fondamentaux de la fonction publique est violé* »<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> Goussev A.V. La fonction publique en Russie : les problèmes de la régulation législative. Ekaterinebourg, Maison d'édition de l'Académie juridique d'Oural, 2005

<sup>47</sup> La sténogramme d'une conférence donnée par le vice-chef de l'Administration du Président Russe D.A. Medvédev, Moscou, le 26 mars 2003, accessible en ligne <http://chinovnik.uapa.ru/modern/article.php?id=362>

<sup>48</sup> La sténogramme d'une conférence donnée par le vice-chef de l'Administration du Président Russe D.A. Medvédev, Moscou, le 26 mars 2003, accessible en ligne <http://chinovnik.uapa.ru/modern/article.php?id=362>

<sup>49</sup> La sténogramme d'une conférence donnée par le vice-chef de l'Administration du Président Russe D.A. Medvédev, Moscou, le 26 mars 2003, accessible en ligne <http://chinovnik.uapa.ru/modern/article.php?id=362>

<sup>50</sup> La sténogramme d'une conférence donnée par le vice-chef de l'Administration du Président Russe D.A. Medvédev, Moscou, le 26 mars 2003, accessible en ligne <http://chinovnik.uapa.ru/modern/article.php?id=362>

Lors de la présidence de Medvédev (2008-2012), la « nouvelle » équipe présidentielle<sup>51</sup> a fait quelques tentatives visant à réaliser les objectifs du programme fédérale de 2002, y compris l'introduction d'une liste de réserve des cadres administratifs, d'un concours pour le remplacement des postes vacants, des critères de qualification pour les fonctionnaires d'Etat etc. Les résultats de ces démarches ont été commentés par Medvédev même lors d'une réunion qui s'est déroulée en mars 2012. « *D'un côté, tout est bien, la formation est bonne, d'un autre, - on observe un vrai déficit de cadres, notamment dans la fonction publique* »<sup>52</sup>, - dit Medvédev. « *Mais quand on commence à réfléchir sur les candidatures possibles à tel ou tel poste, on réalise qu'il n'y a pas beaucoup de possibilités* ». Les derniers efforts dans le cadre de la réforme administrative ont été consacrés à l'élaboration de nouveaux principes favorisant la mobilité professionnelle verticale des fonctionnaires. La première étape consiste dans une sélection des candidats basée sur leurs mérites et compétences et non sur le clanisme et la corruption qui sont pratiqués pour le moment<sup>53</sup>. La sélection, selon les experts, doit être fondée sur l'examen pour ceux qui veulent s'engager dans la fonction publique ou gagner une promotion. Ceux qui passent cet examen sont placés sur la liste des candidats, et à partir de ce moment ce sont les institutions de la fonction publique qui commencent à organiser des concours afin de recruter les meilleurs spécialistes. En ce qui concerne d'autres initiatives, les experts qui ont pris partie à la réunion ont proposé d'augmenter la rémunération des fonctionnaires d'Etat, d'introduire un nouveau système de rotation des cadres qui supposerait qu'une personne n'occuperait la même position pendant plus que 6 ans etc. La réalisation de ces propositions faites restent pour l'heure en suspens.

Ainsi, la réforme de l'administration publique visant à redéfinir et à réhabiliter ce métier en créant le nouveau système de la fonction d'Etat n'a pas abouti selon les réformateurs mêmes. Les causes qui n'ont pas permis d'atteindre les objectifs initiaux sont de deux origines différentes : le premier groupe comprend celles qui sont liées à la situation de crise sociale et économique qu'on a observé en Russie lors des années 1990, tandis que le deuxième réunit les raisons concernant la concurrence de deux fractions qui étaient en charge de préparation de la réforme – les « progressistes » et les « conservateurs ». Avec la victoire des conservateurs dans cette lutte, la réalisation du programme fédéral proposé est en question.

---

<sup>51</sup> « L'équipe de Medvédev » est souvent présentée par les médias aussi bien que par les experts comme plus « libérale » par rapport à celle de Vladimir Poutine.

<sup>52</sup> Kouzmine V., Un fonctionnaire de concours, Rossiyskaia gazeta (5729), 15 mars 2012, accessible en ligne <http://www.rg.ru/2012/03/14/medvedev-site.html>

<sup>53</sup> L'intervention de Dmitri Peslov, collaborateur de l'Agence des initiatives stratégiques, lors d'une réunion auprès le Président Dmitri Medvedev. Cité à partir de : Kouzmine V., Un fonctionnaire de concours, Rossiyskaia gazeta (5729), 15 mars 2012, accessible en ligne <http://www.rg.ru/2012/03/14/medvedev-site.html>



## *Les formations à la gestion publique en Russie en vue de créer les nouveaux fonctionnaires d'Etat : un champ non-contrôlé*

La fonction publique a été pour la première fois constituée comme une sphère professionnelle particulière dans le cadre de la loi fédérale « Les fondements de la fonction publique dans la Fédération de Russie ». En vue de professionnaliser le métier du fonctionnaire, il fallait du système qui assurerait la production et la reproduction de futurs managers du public. La place de ce système devrait remplir un réseau des institutions de l'enseignement supérieur qui formeraient les spécialistes en filière « *Administration publique et municipale* ».

Le nouvel modèle du fonctionnaire public exigeait certaines qualités de la part des candidats désireux de s'engager dans le système administratif d'Etat. Ces modalités portaient sur les compétences professionnelles aussi bien que sur les qualités personnelles (des traits communs de pensée, la conscience civile, le niveau élevé de culture générale etc.), en donnant pour tâche l'amélioration importante du personnel au service d'Etat. Les nouvelles facultés ont donc eu pour objectif de former les managers publics d'un nouveau type, pourvus de tous ces éléments pour réussir dans la carrière en portant en même temps la responsabilité de l'avenir du pays. « *Il ne suffit plus d'être simple fonctionnaire, il faut être citoyen au service de l'Etat, d'autres citoyens et de la société dans son intégralité* »<sup>54</sup>. D'un autre côté, ces écoles de l'administration publique devaient devenir également des centres de recherche en sciences managériales et administratives, qui n'avaient presque pas été représentées dans le domaine des sciences sociales développées au sein de l'URSS.

Le standard fédéral d'Etat<sup>55</sup> pour le programme d'études supérieures en administration publique est adopté en 2000. Selon ce document, la sphère professionnelle de futurs spécialistes consiste à « *la gestion efficace de l'organisation et du fonctionnement des systèmes de l'administration publique et municipale dans le cadre des tendances actuelles du développement socio-économique* »<sup>56</sup>. La réforme nationale de l'enseignement supérieur visant à introduire dans

---

<sup>54</sup> Le programme de développement de la Faculté de l'Administration publique et municipale de l'EHESE (2010-2015), p. 1 [http://gmu.hse.ru/about\\_faculty](http://gmu.hse.ru/about_faculty)

<sup>55</sup> Selon la loi fédérale « Sur l'enseignement supérieur (1996) » toutes les institutions de l'enseignement supérieur doivent élaborer leurs programmes académiques aux termes des standards fédéraux d'Etat pour le programme d'études supérieures (ces standards existent pour toutes les filières des études supérieures)

<sup>56</sup> Le standard national des études supérieures, programme « L'Administration publique et municipale ». Le Ministère de l'Education, 2000. – p.2 <http://www.rgazu.ru/db/files/fgos/s/061000.pdf>

le modèle russe (lire soviétique) les principes du processus de Bologne<sup>57</sup> (une formation à deux cycles, la corrélation des diplômes russes et étrangers, la stimulation de la mobilité internationale etc.) a débouché sur l'introduction en 2011 d'un nouveau standard pour la formation des bacheliers et celles des masters en filière « Administration publique et municipale ». Les fondements n'ont pas changé de manière radicale, mais le cursus aussi bien que certains moments précisant les objectifs du programme d'études supérieures ont connu des modifications : au lieu d'une formule floue ayant figurée dans la version précédente, ici on indique que la sphère professionnelle des diplômés concerne les postes dans la fonction publique, dans la potitique publique, dans l'éducation et la science<sup>58</sup>.

L'élaboration de ces deux standards a été dirigé par un groupe d'experts, dont la majorité (8 sur 11) étaient représentants (dans la plupart des cas – doyens) des facultés de l'administration publiques auprès les universités les plus connues et les plus prestigieuses – l'Université de Moscou (MGU), L'Académie de l'administration publique auprès le Président, L'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Economiques (2011), L'Université d'Etat de la gestion, l'Académie des finances auprès le Gouvernement, L'Université Russe de l'amitié des peuples, L'Université d'Etat de Kazan et l'Université d'Etat de Kouban<sup>59</sup>.

Or, la politique d'Etat dans la promotion et le développement des formations à la gestion publique s'est restreinte à l'élaboration des standards académiques. Quant à la diffusion des facultés et les écoles de l'administration publique en Russie au cours des années 1990, là, le rôle de l'Etat n'était que minime.

Aujourd'hui les spécialistes en administration publique sont formés dans 280 établissements d'enseignement supérieur aussi bien que dans de nombreuses filiales régionales des universités (ou instituts) de Moscou et de Saint Péterbourg. Cela veut dire qu'en Russie un établissement sur cinq forme les futurs fonctionnaires d'Etat. Partiellement, c'était le Ministère de l'éducation qui a causé cette situation bien paradoxale: pour pouvoir donner des diplômes aux étudiants un établisssement de l'enseignement supérieur devrait posséder une licence donnée par le Ministère. Au cours des années 1990-2000 les licences ont été données aux nombreux établissements privés qui ne proposaient pas une formation de qualité en général.

Si au cours des années 1990 l'absence des politiques visant à développer les nouvelles formations à l'administration publique pourrait être expliquée par le fait que face à une crise

---

<sup>57</sup> A partir de l'année 2011 toutes les formations universitaires en Russie ont été transformées selon le modèle proposé lors du processus de Bologne

<sup>58</sup> Le standard national des études supérieures, programme « Bachelier en Administration publique et municipale ». Le Ministère de l'Education, 2011. – p.7 [http://www.edu.ru/db-mon/mo/Data/d\\_11/prm41-1.pdf](http://www.edu.ru/db-mon/mo/Data/d_11/prm41-1.pdf)

<sup>59</sup> Le standard national des études supérieures, programme « Bachelier en Administration publique et municipale ». Le Ministère de l'Education, 2011. – p.30-31 [http://www.edu.ru/db-mon/mo/Data/d\\_11/prm41-1.pdf](http://www.edu.ru/db-mon/mo/Data/d_11/prm41-1.pdf)

économique (la baisse de la production industrielle après la chute de l'URSS, le défaut de 1998) et politique (les mouvements séparatistes au sein du pays, la campagne Tchétchène etc.) les questions liées à la réforme de l'Etat ont été mises de côté, la même situation observée lors des années 2000 indique que c'était l'élite politique et administrative même qui ne s'intéressait pas à la préparation d'une nouvelle génération des « gestionnaires publics » pour pouvoir proposer aux postes les personnes « de la maison »<sup>60</sup>.

Après la chute de l'URSS les nouveaux dirigeants russes se sont heurtés à la nécessité de créer le système de l'administration publique qui n'aurait rien de commun avec le système soviétique de gopartocratie. Lors des années 1990 de nombreuses tentatives de définir le statut de fonctionnaire d'Etat et de proposer des pistes pour la réforme administrative ont été faites, mais dans la situation de crise politico-économique permanente toutes les initiatives de transformer la fonction publique n'ont pas abouti à la réforme. Or, même lors d'une période assez stable des présidents Poutine et Medvédev la réalisation du programme de réformes a été empêchée par les conflits entre les deux groupes chargés de la préparation des mesures concrètes, qu'on peut définir comme les « progressistes » et les « conservateurs ». Cette lutte, au fond gagnée par les conservateurs, a provoqué l'échec de la réforme constaté par le Président Dimitri Medvédev en 2012. La situation pareille est observée dans le domaine des formations à la gestion publique parues après la dislocation de l'Union Soviétique et appelées à former un nouvel type de professionnels de la fonction d'Etat. Vu que dans l'URSS cette fonction a été remplie par les institutions de PCUS (notamment par le Komsomol et par le réseau de Grandes Ecoles de parti), l'objectif premier était d'élaborer un standard fédéral d'études supérieures pour la filière « Administration publique et municipale ». Or, ayant ratifié le standard, l'Etat tend à s'abstenir de contrôler ce champ qui aurait dû en idéal devenir le mécanisme assurant la production et la reproduction du personnel pour la fonction publique.

Il est évident que le système de l'administration publique ne pouvait physiquement absorber tous les diplômés en administration publique, ce qui à son tour a provoqué la fuite des jeunes spécialistes dans le privé. Or, ce qui est intéressant dans notre cas est de voir pourquoi la même tendance est observée chez les facultés qui dominent ce champ, et notamment la faculté de l'administration publique de l'Université Lomonossov de Moscou (MGU) étant la première école de ce type en Russie.

---

<sup>60</sup> Voir le troisième chapitre (3.2) sur cette question

## **DEUXIEME CHAPITRE**

### *Gestionnaires publics ou managers du privé : qui forme-t-on à la faculté de l'administration publique ?*

L'explosion des formations à l'administration publique lors des années 1990 a provoqué un encombrement des spécialités diplômées en administration d'Etat d'autant plus que le système administratif même ne pouvait pas les recruter tous. Cela, à son tour, a mené à une situation où de nombreux diplômés en management public devaient s'engager dans le privé. Or, bien qu'un tel effet soit une réaction « normale » pour la plupart des établissements médiocres, le fait que les facultés-leaders de ce champ des formations connaissent les mêmes problèmes pourrait paraître paradoxal. En analysant dans ce chapitre l'histoire de la création et du développement d'une de ces écoles « élitaires » - la faculté de l'administration publique de l'Université de Moscou, - on tentera de comprendre pourquoi les personnes ayant choisi la gestion publique comme leur filière universitaire finissent par une carrière dans le privé.

### ***La faculté de l'administration publique de MGU : une institution d'élite***

La première école universitaire de l'administration publique en Russie, la faculté de l'Université de Moscou (MGU) devrait devenir productrice principale des cadres pour la haute fonction publique russe. Or, la recherche menée au sein de cette institution de l'enseignement supérieur nous a fait comprendre que malgré les diplômes obtenus en management public la plupart des étudiants tendent à s'orienter vers une carrière dans le privé. Pour expliquer ce paradoxe, on essaiera de comprendre ici pourquoi malgré sa position dominante par rapport aux autres institutions de même type, la faculté de MGU n'est devenue que très récemment l'objet des vraies politiques d'Etat.

Fondée en 1993, la faculté de l'administration publique de MGU est devenue une des facultés les plus dynamiques et progressives de l'Université avec sa propre conception de la formation axée sur la préparation de futurs spécialistes en gestion publique. La dissolution de l'URSS a dévoilé le manque en gestionnaires et administrateurs publics professionnels dans l'ensemble du pays, et la création de la première faculté de l'administration publique en Russie, celle de MGU, a constitué une solution à ce qui était perçus par comme un problème à l'époque. Les premiers étudiants sont entrés à la faculté en 1994. Comme l'indique le site de la faculté, « plusieurs diplômés sont très vite devenus hauts fonctionnaires du secteur public ainsi que du secteur privé <sup>61</sup>».

Selon le site officiel de la faculté, la formation des étudiants se fonde sur « les meilleures traditions russes et internationales de la formation universitaire ». On accorde beaucoup d'attention à la correspondance des compétences gagnées par les étudiants aux standards de meilleures écoles de l'administration publique au niveau international : comme les formations en gestion publique n'existaient jamais ni en URSS ni en Russie l'expérience d'autres pays-leaders dans ce domaine occupe une place importante dans l'organisation de la formation à la faculté. Cela se traduit par la participation active de la faculté au processus de Bologne, par de nombreux programmes d'échanges internationaux chez les étudiants aussi bien que chez les chercheurs : les universités-partenaires se trouvent en France, aux Etats-Unis, au Royaume Uni, en Allemagne, en Chine etc.

---

<sup>61</sup> Site officiel de la Faculté de l'administration de MGU, <http://www.spa.msu.ru/>

En ce qui concerne les stages de formation, on propose beaucoup de possibilités. Après la troisième année le stage se déroule dans un des services publics y compris l'Administration du Président, la Douma (la chambre basse du Parlement russe), le Conseil de la Fédération (la chambre haute du Parlement russe), la mairie de Moscou, les ministères fédéraux etc. Le stage de quatrième année se déroule pendant 6 semaines (contrairement à celui de la troisième année qui dure 2 semaines normalement) et se passe plus souvent dans les entreprises privées russes ou internationales (« SUN Inbev », « Lukoil », Atlant M). Pour résultat, le diplômé de la faculté a tous les acquis pour commencer sa carrière dans le secteur public aussi bien que dans le secteur privé.

A partir de l'année 2011 toutes les formations à la faculté ont été transformé selon les exigences du système de Bologne (une formation à deux cycles – bachelier [4 ans] et master [2 ans]). Pour le moment au sein de la faculté il existe 4 programmes de formation pour les bacheliers – « Administration publique et municipale », « Gestion des ressources humaines », « Management » et « Etudes politiques ». La formation des masters propose un cursus plus spécialisé – « Gestion internationale et organisations internationales », « Technologies et mécanismes modernes de l'administration publique », « Administration de la santé publique », « Administration des relations économiques extérieures », « Administration des ressources naturelles », « Administration régionale », « Analyse de business », « Management financier », « Gestion stratégique des ressources humaines » etc. Les masters obtiennent un diplôme « Master Management ».

La faculté se trouve dans un bâtiment neuf juste à côté de la bibliothèque fondamentale de MGU. Ce bâtiment a été destiné aux facultés des sciences sociales c'est pourquoi la faculté de l'administration publique voisine avec celles d'histoire, de la philosophie et des études politiques.

Quant à sa position par rapport aux autres écoles de l'administration publique, la faculté de MGU est, avant tout, la pionnière de ce type de formation en Russie, qui a fait une contribution considérable à l'élaboration du standard national des études supérieures (programme « Administration publique et municipale »).

### **Un discours à la première personne**

Viatcheslav Nikonov, doyen de la faculté, lors de la journée des portes ouvertes (le 30 septembre 2011) cite plusieurs « raisons » qui justifient le « leadership » de la formation à la gestion publique proposée par MGU, y compris :

*-la qualité du diplôme*, qui plus élevée que celle des diplômes proposés par d'autres écoles et facultés de l'administration publique en Russie ;

*-l'autorité et l'histoire de l'Université de Moscou (MGU) ;*

*-le diplôme de MGU* (un diplôme du nouveau type, spécialement créé pour les universités de Moscou (MGU) et celle de Saint-Pétersbourg (SpbGU)). C'est un diplôme en deux langues (russe-anglais) reconnu au niveau international. Pour ceux qui entre une formation en deux cycles (bachelier [4ans] et master [2ans]) on prévoit aussi un système de doubles-diplômes en partenariat avec les Ecoles de l'administration publique étrangères ;

*-les connaissances* qu'on donne à la faculté sont utiles et « complexes » (le cursus intègre les études économiques, les études politiques, l'histoire, la psychologie, la sociologie etc.). Qui plus est, il y a de nouvelles disciplines liées aux politiques économiques, à la gestion au niveau mondial, à la politique économique extérieure, etc. ;

*-la reconnaissance des diplômes* par des employeurs (« Personne parmi les diplômés de la faculté ne reste chomeur ») ;

*-on attache beaucoup d'importance à l'organisation des stages de formation ;*

*-on cherche à former des leaders ;*

*-on peut trouver à la faculté des amis, qui ensuite deviendraient son « équipe » ;*

*-honnêteté* en tout (l'entrée à la faculté, la formation etc.)<sup>62</sup>.

Une telle autoreprésentation captivante visant à attirer le plus grand nombre d'étudiants potentiels reflète pourtant la position occupée par la faculté de MGU sur le champ des formations proposant une formation basée sur le même standard fédéral des études supérieures. Le taux de sélection pour cette école est le plus important en comparaison avec d'autres établissements de l'enseignement secondaire, par exemple la faculté de l'administration publique et municipale de l'EHESE<sup>63</sup> (20,52 personnes pour une place financée par le budget d'Etat à MGU<sup>64</sup> contre 5,8 personnes à l'EHESE<sup>65</sup> en 2011). Puis toujours en comparaison avec l'EHESE, les frais d'études à l'école de l'Université de Moscou sont plus élevés (270 500 roubles [6800 euros] par an à MGU<sup>66</sup>

<sup>62</sup> Journal de terrain, 30 septembre 2011, La journée des portes ouvertes à la faculté de l'administration publique de MGU, L'intervention de Viatcheslav Nikonov, doyen de la faculté.

<sup>63</sup> L'Ecole des hautes études en sciences économiques (l'EHESE) est souvent perçue comme le concurrent principal de MGU quant aux formations en sciences économiques, managériales et sociales. Tandis que MGU est souvent pensée comme une université-conservatrice, l'EHESE constituerait l'idéal-type d'une institution assez libérale et moderne.

<sup>64</sup> Selon les données publiées sur le site officiel de l'Université de Moscou (MGU),

<http://www.msu.ru/entrance/concurs.html>

<sup>65</sup> Selon les données publiées sur le site officiel de la Faculté de l'administration publique et municipale de l'EHESE,

<http://gmu.hse.ru/faq>

<sup>66</sup> Selon les données publiées sur le site officiel de la Faculté de l'administration publique de MGU

[http://spa.msu.ru/page\\_69.html](http://spa.msu.ru/page_69.html)

contre 240 000 roubles [6000 euros] à l'EHESE). Du plus, l'EHESE a un système de réduction des frais qui dépend des performances universitaires de l'étudiant (les meilleurs résultats vous montrez, moins vous payez), ce qui n'est pas le cas de MGU. De ce fait, pour entrer à la faculté de l'administration publique de MGU il faut soit posséder un grand capital intellectuel et culturel pour passer les examens durs avec succès <sup>67</sup>, soit posséder un capital économique important pour financer ses études.

Ainsi, on peut parler vraiment d'un caractère élitaire de la faculté de MGU, qui lui accorde une position bien particulière par rapport aux autres écoles russes de l'administration publique. Or, il faut se rendre compte du fait que tout ce qu'on a cité jusqu'à présent est en grande partie une image « officielle » présentée par la faculté même dans le but de faire sa propre publicité. Pour nous ce serait intéressant de voir dans quelle mesure cette représentation est conforme ou non à la réalité. On commencera dans ce cadre par la création de la faculté, puis on verra les perturbations dans l'administration de l'école liées au scandale de corruption de l'année 2010, en tirant une parallèle avec la politisation montante de la faculté.

On propose de commencer notre analyse par la présentation d'Alexei Sourine, ancien doyen et fondateur de la faculté de l'administration publique de MGU.

Né le 3 novembre 1953 à Budapest, en 1975 Sourine a obtenu le diplôme de la faculté des mathématiques et de la cybernétique de l'Université de Moscou (MGU). Puis il suit un cycle d'études préparant à la soutenance de la thèse au Département de la philosophie des facultés des sciences exactes : en 1984 il soutient la thèse de doctorat en philosophie et en 1992 il devient chef de l'Institut de l'administration publique et des études sociales (qui deviendra en 1994 – La faculté de l'administration publique) de MGU<sup>68</sup>. A la faculté, Sourine dirige le département de la théorie et des technologies de la gestion. Il est à noter que même après sa démission en tant que doyen de la faculté, il reste le directeur de ce département et professeur de la faculté. Parmi les cours magistraux, qu'il donne à la faculté, on trouve : « Les aspects méthodologiques de l'administration », « La prise de décision », « La gestion de l'éducation ».

Selon Sourine, le but de la faculté est de former « *des managers au profil large, qui pourraient faire une carrière réussie dans le privé ainsi que dans le public ou dans les services municipaux* »<sup>69</sup>. « *Les diplômés doivent avoir des connaissances profondes en sciences humaines,*

---

<sup>67</sup> Pourtant, ce n'est pas toujours la question des compétences intellectuelles du candidat, mais plutôt celle d'une préparation sérieuse souvent contrôlée par des tuteurs, dont les services coûtent assez cher, ce qui nous revient encore une fois vers la condition économique des candidats en question.

<sup>68</sup> Biographie d'Alexei Sourine, matériel issu de l'encyclopédie en ligne « Les chercheurs de la Russie » : <http://www.famous-scientists.ru/5797/>

<sup>69</sup> « Le poste de fonctionnaire d'Etat n'est plus le sommet d'une carrière réussie ». Interview avec Alexei Sourine, publié dans « Novye Izvestia », 20 juin 2005 <http://www.newizv.ru/society/2005-07-20/28428-dekan-fakulteta-gosupravlenija-mgu-aleksej-surin.html>



*sociales, économiques aussi bien qu'en droit et mathématiques...En ce qui concerne les savoirs pratiques, l'étudiant au cours de sa formation doit apprendre à résoudre des problèmes particuliers – savoir construire un plan stratégique, mener une enquête, analyser la situation, trouver des stratégies alternatives. Et, bien sûr, l'étudiant de la faculté doit posséder ce qu'on appelle la conscience civique* »<sup>70</sup>. En répondant à la question portant sur les débouchés des diplômés, Sourine constate que la plupart d'entre eux choisissent le privé, comme il y a plus de chances en ce qui concerne leur promotion et leur évolution de carrières. Or, il y a des diplômés qui travaillent dans l'appareil du gouvernement, les ministères, la mairie de Moscou etc. De plus, comme indique Sourine lors de cet interview, il existe « *une rotation des cadres* » : les personnes ayant travaillé pour un ministère le quittent pour occuper un poste dans le privé ou inversement.

On voit donc que pour Sourine la formation des fonctionnaires d'Etat n'était pas un objectif principal de la faculté qu'il avait fondée lui-même en tant que faculté de l'administration publique. Le discours de Sourine correspond mieux à l'ancien nom de l'école - l'Institut de l'administration publique et des études sociales, - qui semble d'avoir un sens plus large et généraliste.

On voit donc que la création de la faculté de l'administration publique n'était qu'une initiative venue de l'Université de Moscou même. Pourtant, cette initiative n'a pas trouvé une réaction réciproque de la part de l'Etat russe qui comme nous avons montré dans le chapitre précédent, n'attachait pas beaucoup d'importance à la réforme de la fonction publique à cette époque. De ce fait, de vraies connexions entre cette école et le système administratif russe n'ont pas été établies au cours de la première décennie de son existence c'est pourquoi on peut supposer que tout le curriculum de la faculté doive être réorienté vers une formation des managers « généralistes », dont parle le premier doyen de la faculté lors de l'interview. Qui plus est, ce discours sur la mission de l'école devient intéressant d'autant plus qu'on est au courant du trajectoire professionnel et académique de l'ancien doyen (diplômé en maths, docteur en philosophie, chef du Département des technologies gestionnaires) qui étant à la tête de la faculté de l'administration publique n'avait jamais d'expérience lui-même en tant que administrateur d'Etat.

A proportion que l'intérêt à la réforme administrative au sein des élites politiques commence à s'accroître leur intérêt à l'Université de Moscou et à la faculté de l'administration publique notamment devient de plus en plus claire. Etant donné que Victor Sadovnichii, recteur de l'Université de Moscou, était un des fondateurs du parti dirigeant « Edinaia Rossia » (Russie unie), la volonté d'établir un contrôle sur certaines formations (généralement liées à la politique et à la fonction publique) de la part du parti ne devraient se heurter à des difficultés. Or la première

---

<sup>70</sup> Article cité.

tentative qui consistait à la nomination de Boris Gryzlov<sup>71</sup> au poste de doyen de la faculté des études politiques en 2008 aussi bien que la deuxième concernant l'affectation de Viatcheslav Volodine en tant que directeur d'un des départements de la faculté de l'administration publique ont trouvé une résistance opiniâtre de la part de la communauté universitaire.

### **L'affaire Volodine**

En 2009 on a annoncé que Viatcheslav Volodine, un des hauts responsables du parti « Edinaia Rossia », deviendrait chef du nouveau département de la faculté de l'administration publique de MGU. Cela a provoqué un débat au sein de l'université aussi bien qu'au niveau national.

Volodine devrait diriger le Département de la construction étatique, qui, selon l'article du journal « Kommersant »<sup>72</sup>, a été spécialement créé pour le nouveau professeur. Victor Sadovnichii, recteur de l'Université et membre de Edinaia Rossia tout comme Volodine, a commenté cette nomination d'une manière assez calme : « *Les étudiants de la faculté veulent se développer en tant que spécialistes et le programme académique présenté par monsieur Volodine permet de le faire* ». Volodine lui-même a déclaré qu'il travaillait en tant que professeur depuis 1984 et que la loi n'interdisait pas de combiner une carrière académique avec un statut de député. Il a souligné que dans toutes les institutions de l'enseignement supérieur où il a travaillé il a enseigné la même discipline (« Le système de l'administration publique ») : « *Cette discipline, elle m'intéresse parce que la réalité qu'elle décrit change à mesure que change le système même de l'administration publique* ».

Viatcheslav Volodine a fait ses études à l'Institut Kalinine de la mécanisation agricole à Saratov. Il est ingénieur-mécanicien de formation. Il a suivi un cursus en droit à l'Académie de l'administration publique auprès du Président russe et en 1996 il a soutenu sa thèse de docteur en droit (« *Etat-membre de fédération : problèmes du pouvoir, de la législation et de l'administration* ») à l'Institut du ministère de l'Intérieur de Saint-Pétersbourg. Il a ensuite travaillé en tant que assistant, professeur et directeur du département à l'Académie de l'administration publique de la région de la Volga.

Politologue Stanislav Belkovski dit à propos de cette affaire que la nomination de Volodine ne sert qu'à la volonté de gagner « *des profits académiques* ». « *La tendance de compensation d'une formation de qualité par des postes universitaires est devenue très typique* ».

<sup>71</sup> Président du parti Russie unie au cours des années 2002-2008

<sup>72</sup> « La deuxième tentative : Edinaya Rossia a été admise à MGU », Kommersant №34 (4089), le 26 février 2009 <http://kommersant.ru/doc/1125955/print>

*chez l'élite administrative russe* ». Alexandr Morozov, un autre politologue russe, constate qu'« *au cours des cinq dernières années Edinaia Rossia a tenté de se faire représenter dans les institutions russes de l'enseignement supérieur* ». « *Les étudiants sont toujours engagés dans les activités anti-gouvernementales et de ce fait penser comme un des groupes le plus actifs sur le plan politique. C'est pourquoi la création de nouvelles facultés et de nouveaux départements est un élément de la politique gouvernementale et non le résultat du développement successif de l'Université* ». Or, le comité central du parti Edinaia Rossia se défend de tout lien entre la carrière académique de Volodine et les activités militantes : « *Le but de remplir MGU avec les cadres de Edinaia Rossia n'existe pas* »<sup>73</sup>.

Or, Edinaia Rossia voulant établir son contrôle quand même a utilisé le scandale de corruption où figurait la fille du doyen Sourine pour nommer Viatcheslav Nikonov, homme politique et fonctionnaire du parti, au poste du doyen.

### **L'Affaire Sourina**

En 2010, Sourine a dû quitter son poste à cause d'un scandale de corruption : Paulina Sourina, fille du doyen et fondateur de la faculté, a été accusée d'avoir pris 35 000 euros comme un pot de vin pour accepter l'entrée d'un candidat à la faculté de l'Administration publique<sup>74</sup>. En résultat, le président de l'Université a destitué le doyen, en initiant une inspection de la faculté.

Dans les documents officiels la démission de Sourine est liée à la date de l'« expiration du mandat »<sup>75</sup>. Or, comme raison de la démission de Sourine on évoque la recommandation de la Commission universitaire en charge des questions éthiques. Cette commission a été créée à cause du scandale qui a eu lieu et réunissait les doyens de plusieurs facultés de MGU (celle de la bioingénierie et de la bioinformatique, des études géographiques, biologiques, chimiques, celle de la philosophie) aussi bien que le secrétaire général du Conseil académique de l'Université. En tant que doyen intérimaire on a nommé le vice-recteur de l'Université Vladimir Bélokourov.

Selon certaines sources à la faculté, la démission de Sourine a été fabriquée parce qu'il n'a

<sup>73</sup> « La deuxième tentative : Edinaya Rossia a été admise à MGU », Kommersant №34 (4089), le 26 février 2009 <http://kommersant.ru/doc/1125955/print>

<sup>74</sup> Natalia Kotchmarek, Le business sur les étudiants de MGU, Troude, 5 mai 2010. Accessible en ligne : [http://www.trud.ru/article/05-05-2010/241518\\_na\\_studentax\\_mgu\\_delali\\_biznes.html](http://www.trud.ru/article/05-05-2010/241518_na_studentax_mgu_delali_biznes.html)

<sup>75</sup> Ignat Bélanovski, La fille a démissionné le doyen, Gaseta.ru, 11 mai 2010. Accessible en ligne : <http://www.gazeta.ru/social/2010/05/11/3366121.shtml>

pas voulu donner l'accès à Edinaia Rossia (ER)<sup>76</sup> à l'école de MGU. L'ancien doyen s'est prononcé en faveur de l'innocence de sa fille en la décrivant comme «victime de l'arbitraire policier»<sup>77</sup>. Pourtant, accusée de fraude, Paulina Sourina a démissionné. Les changements suite à la démission du doyen ont provoqué une situation assez délicate où le doyen démissionnaire est resté à la faculté comme professeur et a continué à donner les cours.

Dans le cas de la faculté de l'administration publique, le scandale a joué un rôle non seulement d'un révélateur mais d'une force instituante de nouvelles normes, règles et modes des comportements. Comme le montre Cyril Lemieux et Damien de Blic, « *le scandale, malgré d'hâtives conclusions, ne laisse jamais les choses en l'état. En tant que 'cérémonie de dégradation statutaire', il conduit à des repositionnements, à une redistribution des cartes institutionnelles, voire à des remises en cause brutales des rapports institués. Il donne lieu, souvent, à des refontes organisationnelles, à la production de nouveaux dispositifs légaux, à la validation collective de pratiques inédites* »<sup>78</sup>. On verra comment ce repositionnement se déroule sur notre terrain, en commençant par la figure du nouveau doyen qui occupe une place centrale dans la redéfinition des objectifs de la faculté.

Viatcheslav Nikonov, nouveau doyen élu au printemps 2011, est en 12<sup>ème</sup> position dans la liste fédérale (Moscou) de Edinaia Rossia. Né le 5 juin 1965 à Moscou, Nikonov est issu d'une famille bien particulière. Son père Alexei Nikonov était un chercheur très connu, un des fondateurs de l'école des études militaro-politiques en URSS. Son grand père maternel était Viatcheslav Molotov<sup>79</sup>, chef du gouvernement de l'URSS et ministre des Affaires étrangères à l'époque de Staline : c'est lui qui a signé le Pacte germano-soviétique avec le ministre allemand Ribbentrop.

En 1973 Viatcheslav Nikonov est entré à la faculté d'histoire de l'Université de Moscou (MGU), où il réalise ses études au département d'histoire moderne et récente. Etant devenu un historien diplômé, il a décidé de rester à la faculté en tant que doctorant. Il était en même temps secrétaire du *partcom*<sup>80</sup> et du *Komsomol* de la faculté. En 1981 il a soutenu sa thèse portant sur les courants du parti républicain des Etats-Unis à travers les années 1964-1968. En 1989 ayant soutenu sa thèse sur l'évolution idéologico-politique du parti républicain des Etats-Unis après la

<sup>76</sup> Edinaya Rossiya (Russie unie) présente le parti russe au pouvoir, dont leader est Vladimir Poutine élu Président pour la troisième fois (après deux mandats consécutifs au cours des années 2000-2008) lors des présidentielles ayant lieu le 4 mars 2012. Le parti a gagné les élections au Parlement de 2011 et détient 52,9% des sièges à Douma d'Etat.

<sup>77</sup> Alexei Sourine. Les commentaires actuels, 11 mai 2010. Accessible en ligne : <http://actualcomment.ru/man/505/>

<sup>78</sup> De Blic Damien, Lemieux Cyril, « Le scandale comme épreuve » *Éléments de sociologie pragmatique, Politix*, 2005/3 n° 71, p. 9-38. DOI : 10.3917/pox.071.0009. – pp.11-12

<sup>79</sup> Président du Fonds. Site officiel du Fonds « Politica » : <http://www.polity.ru/nikbio.htm>

<sup>80</sup> Comité du parti communiste au sein de la faculté

seconde guerre mondiale, il devient le plus jeune docteur en sciences historiques en URSS<sup>81</sup>.

Toujours en 1989, il a commencé à travailler dans le Comité central du Parti Communiste en tant que responsable du département en charge des questions idéologiques. En 1991 Nikonov occupe le poste de responsable de l'appareil du Président de l'URSS Gorbatchev, mais après les événements d'août 1991 (le Putsch de Moscou) il le quitte pour une place de conseiller auprès le chef du KGB. En avril 1993, Nikonov organise et prend la tête du fonds « *Politica* » qui existe toujours et joue un rôle assez important dans la vie politique de la Russie<sup>82</sup>. La même année, Nikonov est élu au Parlement comme membre du *Parti russe de l'unité et de la solidarité* : à la Douma il a travaillé dans le département de la sécurité internationale et du contrôle des armements (le Comité des affaires étrangères). Dans une interview donnée à l'édition « *Vestnik* » (un bimensuel russo-américain, édité par les émigrés russes) Nikonov se prononce de manière critique sur son expérience en tant que député au cours des années 1990 : « *Je ne veux pas être élu encore une fois. Ces deux ans que j'ai passé à la Douma n'ont eu pour résultat que ma déqualification. Pour être député il ne faut pas être docteur en sciences. Ce serait même mieux de ne pas l'être* ». <sup>83</sup> Cette prise de position « apolitique » pourrait être liée au fait qu'au moment de l'interview (2003) Nikonov commence à s'éloigner des politiques « réelles » en se concentrant sur le conseil politique et l'activité éditoriale.

A partir de 1995, Nikonov occupe le poste de vice-président de la Commission parlementaire en charge de l'enquête sur la crise tchetchène. Au cours des années 1997-2001 Nikonov fait parti du Conseil politique auprès du Président russe, de la Commission sur les droits de l'homme, de la Commission en charge de la lutte contre l'extrémisme politique. En 2003 il devient président du fonds « *L'unité au nom de la Russie* » et éditeur de la revue « *Stratégie Russe* ». Il fait aussi parti de la Chambre publique russe<sup>84</sup> au cours des années 2006-2009<sup>85</sup>.

En 2007 Nikonov devient président du fonds « *Le monde Russe* ». Ce fonds a été organisé par le décret du Président Poutine le 21 juin 2007. Les objectifs principaux de cet association consistent dans la popularisation de la langue russe, qui constitue le patrimoine national russe et fait partie intégrante du patrimoine culturel mondial : de ce fait, les activités de ce fonds sont liées au programmes éducatifs qui visent à promouvoir le russe en Russie aussi bien qu'à l'étranger.

En 2011, Nikonov devient doyen de la faculté de l'administration publique de MGU. En tant que nouveau chef de la faculté, Nikonov a présenté sa propre vision de la formation proposée

---

<sup>81</sup> Le doyen de la faculté: Viatcheslav Nikonov. Le site officiel de la faculté de l'administration publique de MGU : [http://www.spa.msu.ru/page\\_47.html](http://www.spa.msu.ru/page_47.html)

<sup>82</sup> Le fonds "Politica" représente un *think-tank* qui réunit des politiciens, des chercheurs et des entrepreneurs et promeut des réformes politiques et économiques en Russie, site officiel : <http://www.polity.ru/index.htm>

<sup>83</sup> Vestnik Online, 16 (327), 6 août 2003 <http://www.vestnik.com/issues/2003/0806/win/nuzov.htm>

<sup>84</sup> Une assemblée consultative qui vise à assurer la coopération entre l'Etat et la société civile, analogue du Conseil économique, social et environnemental (CESE) en France.

<sup>85</sup> Président du Fonds. Site officiel du Fonds « Politica » : <http://www.polity.ru/nikbio.htm>

au sein de cette école universitaire : selon lui, il faut bien moderniser le système actuel en le mettant en cohérence avec ceux qui existent dans d'autres pays développés. « *L'école russe de l'administration publique doit occuper une place plus importante à l'échelle mondiale. C'est le but principal de la faculté* »<sup>86</sup>. D'après Nikonov, le système même de l'administration publique en Russie a besoin d'une réforme profonde : il faut d'une compétitivité plus forte au sein d'appareil administratif y compris les avantages pour ceux qui ont un diplôme de spécialiste en administration publique. On doit aussi promouvoir le système de concours pour ceux qui veulent commencer une carrière dans le public et favoriser les programmes de formation continue (comme ceux de MPA – Master of Public Administration). La formation de futurs fonctionnaires doit être plus spécialisée et orientée vers les demandes actuelles du pays (par exemple, ce sont les spécialistes en relations interéthniques<sup>87</sup>). Qui plus est, il faut que les futurs fonctionnaires soient éduqués d'une manière particulière en ce qui concerne leurs qualités morales et éthiques<sup>88</sup>.

Ainsi, pour le moment on trouve en tête de la faculté de l'administration publique une personne bien « politisée » de son origine aussi bien que de son parcours professionnelle : Nikonov a lui même suivi une carrière dans l'administration publique venant de jeune apparatchik auprès le partcom universitaire à des postes élevés dans la fonction d'Etat et la politique russe. Son capital de relations et de connaissances obtenu lors de la carrière politique donnent beaucoup de possibilités à la faculté qu'il a commencé à diriger : les étudiants témoignent qu'après la nomination de Nikonov, on a vu la parution des cours donnés par ses anciens collègues politiques ou fonctionnaires d'Etat<sup>89</sup>. De plus, en comparant le discours sur la mission de la faculté tel qu'il est présenté par Nikonov avec celui de son prédécesseur on verra qu'il est plus orienté vers la formation des managers du public que vers le modèle généraliste proposé par Sourine. Cette redéfinition est d'un côté liée à la personnalité même du nouvel doyen, tandis que d'un autre elle résulte du renforcement des tendances réformistes dans la vie politique russe. Enfin, le nouveau doyen semble de mettre accent sur « l'internationalisation » de la faculté en favorisant l'organisation des stages d'étude aux écoles leaders mondiales de l'administration publique aussi bien que colloques internationaux.

Or, pour le moment il est assez difficile de dire si la faculté et son système de formation connaîtront des changements réels : les premiers résultats de cette transformation administrative ne seront évidents qu'au bout de 4-6 ans quand la nouvelle génération d'étudiants recevra leurs

---

<sup>86</sup> Viatcheslav Nikonov. Une adresse du doyen aux étudiants de la faculté de l'administration publique. Publiée sur le site officielle de la faculté : [http://www.spa.msu.ru/page\\_24.html](http://www.spa.msu.ru/page_24.html)

<sup>87</sup> Pour Nikonov ce sujet est bien important parce qu'il a travaillé pour la Commission parlementaire en charge de l'enquête sur la crise tchetchène : les tendances séparatistes dans la région de Caucase et d'autres régions de Sud restent toujours un des problèmes les plus graves pour la politique intérieure russe.

<sup>88</sup> Article cité.

<sup>89</sup> Lors de l'interview, l'étudiante de la quatrième année Anastassia K. présente le cours sur la politique extérieure de la Russie (1990-1992) donnée par ami de Nikonov comme le plus intéressant du 7<sup>ème</sup> semestre.

diplômes. Pour le moment, la faculté se trouve dans une situation d'anomie quand de nouvelles règles de jeux ne sont pas encore connues et bien définies. Tatiana J., étudiante de la quatrième année, indique qu'en général l'attitude des étudiants envers le doyen reste assez négative : « *Cette nomination n'est qu'un 'plus' dans la liste de ses postes* », - dit-elle. De plus, comme témoignent les étudiants enquêtés dans le cadre du présent travail, l'intronisation de Nikonov a provoqué une forte bureaucratisation de la vie à la faculté – pour obtenir un simple certificat (le relevé de notes, par exemple) de la part de l'administration il faut subir de nombreuses procédures et produire beaucoup d'efforts. En outre, la nomination de Nikonov est souvent perçue comme le signe de la politisation de la faculté et de MGU.

En revanche, les professeurs enquêtés soulignent des transformations liées à la nomination de Nikonov. Ivan K. indique par exemple qu'aujourd'hui la faculté est plus orientée vers la coopération au niveau international : on favorise les programmes d'échanges (chez les étudiants aussi bien que chez les professeurs), on organise plusieurs conférences au cours de l'année, il y a beaucoup de missions scientifiques ou d'étude etc. L'objectif est de créer sur la base de la faculté une des écoles-leaders de l'administration publique au niveau mondial. De plus, Ivan mentionne l'instauration d'un laboratoire spécial qui s'occupe de la planification du développement de la faculté – on élabore la stratégie du développement, on observe et analyse des indicateurs importants (taux de sélection, performances des étudiants, indices de référence pour les travaux des professeurs de la faculté) etc.

Ainsi, avec un nouveau doyen ayant une expérience importante dans la gestion d'Etat et les politiques publiques, on ne parle plus des diplômés comme des managers en général mais on vise à former les vrais professionnels en affaires publiques. Bien qu'on ne peut pas dire que les changements dans l'administration de la faculté ont provoqué de vraies transformations dans l'organisation de la formation ou des stages pour le moment, on constate en même temps que l'autoreprésentation de la faculté et de sa mission a été bien redéfinie au cours des secousses causées par le scandale de corruption. D'un autre côté, le scandale a été bien utilisé par les forces politiques (voir Edinaia Rossia) pour lesquelles c'était une chance d'effectuer la reprise en mains ultérieure de la faculté de l'administration publique. Ces deux processus parallèles (la redéfinition de la mission et la politisation de l'école universitaire) pourront avoir pour résultat le repositionnement de la faculté sur le champ des formations au management public, en le rendant plus liée au système politique et administratif russe. Or, pour le moment il est encore difficile d'en juger.

## *Une formation paradoxalement « très privée » : le cas des curriculas et des stages*

Nous avons montré dans la partie précédente que dès sa parution, la faculté de l'administration publique de MGU était plus orientée vers la formation des managers généralistes que gestionnaires publics. Or, la question qui se pose dans ce cadre est la suivante : pourquoi ayant terminé leurs études à la faculté de l'administration publique les diplômés tendent à s'engager quand même dans le privé ? Pour trouver la solution nous avons conduit une série d'entretiens avec les étudiants, les professeurs et les diplômés de la faculté.

« *Ce serait plus juste de nommer notre faculté la faculté du management et non la faculté de l'administration publique*<sup>90</sup> ». Ces propos sont ceux de Ivan B., étudiant de la quatrième année. Si en général, les autres enquêtés ne se sont pas montrés aussi radicaux dans leurs jugements, la plupart d'entre eux remarque qu'il existe un important décalage entre la formation à la faculté de l'administration publique de MGU et le métier de fonctionnaire public. En analysant le programme académique de cette école universitaire aussi bien que l'organisation et le déroulement des stages de formation on tentera de comprendre qui on forme réellement à la faculté de l'administration publique de MGU.

La formation, proposée par la filière « Administration publique et municipale » (il y a aussi les filières « Gestion des ressources humaines », « Etudes politiques », « Management de l'organisation ») est la plus chargée en matière de cours en heures, mais les interviewés disent que c'est possible d'y faire bien ses études : si on prend les trois groupes académiques de quatrième année d'études, au cours de 4 années dernières seules 8 personnes ont échoué aux examens (sur près de 150 qui y étudient la même année). Le nombre de filles et de garçons est plus au moins similaire avec une légère prédominance des filles<sup>91</sup>.

Comme constate Inna R., diplômée de la faculté, en début de première année, en répondant à la question sur leur future carrière, tous ses camarades se prononçaient en faveur d'une profession en lien avec la gestion d'Etat dans son sens politique : « *La première moitié d'entre eux disaient : 'Moi, je vais devenir Président', tandis que la deuxième se voyaient en tant que Premiers Ministres* », - dit Inna. Elle, elle constate, qu'elle partageait les mêmes sentiments à cette époque (« *J'ai pensé : 'Je peux et je veux changer quelque chose dans l'Etat'*»). Or, plus on progresse dans ses études et moins cette orientation vers le public semble perdurer. Par exemple, Ivan B., étudiant de la quatrième année, dit qu'il veut travailler dans les RH après avoir terminé la faculté, tandis que Inna R. travaille dans cette sphère pour le moment. Pour expliquer cette tendance en

---

<sup>90</sup> En Russie le terme « management » (менеджмент) n'est utilisé que dans son sens corporatiste. De ce fait, il n'a rien à voir avec la sphère publique pour laquelle on emploie les termes « administration » ou « gestion » (управление).

<sup>91</sup> Les données pour le groupe académique GMU 403 (2011-2012)



apparence paradoxale on analysera d'abord le cursus de la filière « Administration publique et municipale ».

Si on observe attentivement le programme académique<sup>92</sup> on peut conclure que le nombre de disciplines liées à la spécialité augmente vers la fin des études. Or, si on prend les cours donnés aux étudiants de première année on verra qu'il ne figure rien sur l'administration publique en tant que telle – on y trouve les mathématiques, les langues, l'écologie, la psychologie, les technologies informatiques, l'économie. La seule discipline qui a quelque chose à voir avec le profil de la faculté est le droit constitutionnel, mais en même temps il faut constater que celle-ci fait partie de tous les cursus des facultés de sciences humaines et sociales. Même à d'autres facultés de MGU souvent pensées comme généralistes (la faculté de la sociologie, la faculté de la politique mondiale, la faculté des processus globaux) on organise souvent un cours spécial pour les étudiants de première année dont le but est de les « initier » à leur future profession (cette discipline est souvent intitulée alors « *Introduction à la spécialité* »). Or, ce n'est pas le cas à la faculté de l'administration publique de MGU bien que la sphère de spécialisation des ses diplômés semble être plus spécifiée que celle de futurs « mondialistes » ou « mondialisateurs », par exemple. Les fonctionnaires d'Etat potentiels ne se voient donc pas donner un aperçu sur leur future carrière au cours de leurs premières années à la faculté.

Dans le cursus de la deuxième année on décèle les premières signes de la spécialisation (un cours général dédié à l'administration publique, par exemple), mais en même temps les disciplines qui sont les plus orientées vers le business commencent aussi à apparaître – finances et crédit, comptabilité et audit etc. En gros, le programme reste généraliste<sup>93</sup>. La même situation est observée au cours de la troisième année d'études – il y a des matières généralistes (les langues, la démographie, le droit), il y a des disciplines managériales en lien avec le monde de l'entreprise (la sociologie du management, la gestion des ressources humaines, la méthodologie du management etc.), des cours plus directement liés au business (la banque, le management de l'innovation), mais il n'y a pas de cours sur l'administration publique. Tatiana J., étudiante de la quatrième année, explique que la plupart des disciplines managériales sont en réalité tournées vers les pratiques réalisées dans le privé et qu'on ne compte qu'une ou deux conférences (le plus souvent données vers la fin du cours) consacrées aux processus liés à la gestion publique.

De plus, on voit que si à l'époque la tendance généraliste a été perçue comme un atout incontestable, vers la fin des études une grande partie des étudiants, comme l'indique Anastassia K., Ivan B. et Tatiana J., tendent à exprimer leur déception. « *On réalise qu'on a des notions un peu sur tout mais on ne se sent pas de vrais spécialistes* », - dit Tatiana.

---

<sup>92</sup> Voir Annexe 2. Accessible en ligne, <http://cacs.spa.msu.ru/workloadsp/index/1>

<sup>93</sup> Voir Annexe 2. Accessible en ligne, <http://cacs.spa.msu.ru/workloadsp/index/1>

### **MGU face à l'EHESE**

Pour étayer son point de vue critique Ivan B. propose de comparer la formation à MGU et la formation à l'EHESE (l'Ecole des hautes études en sciences économiques) : selon lui, MGU souffre de ce qu'il appelle « *la malédiction de la marque, du brand* », - l'université ne cherche pas à innover, car sa réputation est toujours très bonne, - tandis que l'EHESE essaie constamment de se développer et de se moderniser (par exemple, à l'EHESE, mieux on réalise ses études, moins on doit payer (une motivation forte pour les étudiants qui n'ont pas reçu la bourse d'Etat et qui s'acquittent chaque année de droits d'inscription élevés), tandis que à MGU un tel système ne fonctionnait jamais).

Tous les étudiants interrogés constatent que les cours donnés sont très théoriques et de ce fait ne donne pas une représentation réelle du métier même du fonctionnaire d'Etat. Or, cette tendance est très répandue dans les facultés universitaires : le cursus académique est orienté vers la théorie, tandis que pour ce qui concerne les acquis pratiques, l'étudiant ou l'étudiante est supposée les développer lors des stages de formation.

En ce qui concerne les stages de formation, il en existe trois types : un stage d'étude, un stage de professionnalisation et un stage académique lors de la rédaction de la thèse. Comme le confirment les interviewés, après la troisième année on organise un stage d'étude qui dure 2 semaines et qui se passe dans un des organismes publics du niveau national, régional ou municipal<sup>94</sup>. Le choix du lieu revient à l'étudiant : il faut déposer sa candidature et si le *quota* pour l'établissement choisi n'est pas encore atteint, on est admis<sup>95</sup>. Ivan B. remarque que c'est trop peu de temps pour un stage : les employeurs ne veulent pas consacrer leurs temps aux étudiants qui vont les quitter dans 15 jours. Il indique qu'au cours de son stage qui se déroulait dans la Chambre russe de commerce et d'industrie, on ne lui a pas donné de « vraies tâches » : les 15 jours, il les a passés dans la bibliothèque de la Chambre en « étudiant les documents normatifs de cet établissement ». Irina Romanikhina raconte son expérience en tant que stagiaire à la Douma d'Etat après sa troisième année universitaire. Selon elle, le stage ressemblait plus à une excursion

---

<sup>94</sup> On trouve parmi ces organes l'Administration du Président, la Douma d'Etat (la chambre basse du Parlement russe), le Conseil de la Fédération (la chambre haute du Parlement russe), la mairie de Moscou, les ministères nationaux et régionaux, la Chambre de Commerce et de l'Industrie, les services publics du niveau national et régional etc.

<sup>95</sup> Si le nombre des candidats dépasse la limite, on prend la décision à partir des notes moyennes reçues au cours de tout son parcours universitaire. Les meilleurs étudiants gagnent les places les plus préférables tandis que d'autres ont à choisir quelque chose d'autre.

à travers les cabinets et les salles de Douma qu'à une expérience professionnalisante. Guidés par une responsable de ce corps législatif, les stagiaires ne remplissaient que des fonctions de « secrétaires ». « *J'ai eu une impression que le travail de fonctionnaire était ennuyeux et peu attrayant. Or, en même temps on dit que travailler à la Douma est prestigieux* ». Contrairement à Ivan et Inna, Tatiana J. pense que tout dépend de la personne : si tu es motivé, tu peux gagner beaucoup grâce à ce stage – les connaissances, la réputation et même le travail : après avoir poursuivi un stage d'étude, elle a été invitée à participer à quelques projets de l'Administration du Président<sup>96</sup>.

Le stage de quatrième année dure 6 semaines et se déroule souvent dans les entreprises de type privées<sup>97</sup> car la plupart des étudiants le souhaite. C'est le cas, par exemple d'Ivan B. qui a obtenu un stage dans la Chambre russe de commerce et de l'industrie après la troisième année et qui veut maintenant aller travailler dans une entreprise qui se spécialise dans les RH. La même situation, on l'observe chez Inna qui après son expérience à la Douma est allée dans une agence de conseil pour le stage de professionnalisation. Contrairement à ces deux personnes, Tatiana J. veut continuer sa collaboration avec l'Administration du Président au cours du stage de quatrième année. Ainsi, on peut dire que le choix du lieu de stage (aussi bien que celui de la future carrière) dépend dans une grande mesure des premières années passées à l'université et de son expérience professionnelle initiale : desillusionnés par le quotidien des fonctionnaires d'Etat et de la fonction publique tout court, les étudiants (et puis les diplômés) tendent à s'orienter vers le privé.

On peut conclure que c'est aux cours des premières années universitaires que les étudiants de la faculté de l'administration publique commencent à développer une vision déjà négative et déformée de la fonction d'Etat qui est, d'un côté, dictée par leur expérience en tant que stagiaires auprès des corps d'Etat, tandis que, d'un autre, par une non-formation (ou non-initiation) ou une absence d'incitation à exercer la profession de fonctionnaire public lors des études universitaires. Comme le décrit Yulia C., diplômée de l'année 2009 : « *En fait, à la faculté on n'a pas eu la chance de goûter à l'administration publique* »<sup>98</sup>.

### ***Les raisons d'entrée à la faculté : l'attrait d'une formation généraliste***

---

<sup>96</sup> Tatiana a fait un exposé au colloque universitaire portant sur les problèmes actuels de l'administration publique russe, son exposé a intéressé un des fonctionnaires de l'Administration du Président invité à participer à cet événement. Après ce colloque, on a proposé à Tatiana de faire un stage dans l'Administration d'Etat, lors duquel elle a fait ses preuves (elle ne raconte pas les détails à cause de l'obligation de discrétion).

<sup>97</sup> « SUN Inbev », « Lukoil », Atlant M, « Rosneft », « Gazprom », « Sibur » etc.

<sup>98</sup> Entretien avec Yulia C., le 18 février 2012

Jean-Michel Eymeri dans son étude consacrée à l'École Nationale de l'administration montre que cette institution, initialement créée dans le but de démocratiser l'accès à la haute fonction publique en France, reste pourtant un lieu réservé aux personnes des couches les plus favorisées socialement et culturellement. C'est pourquoi l'ENA ne joue pas souvent un rôle permettant la promotion sociale pour la plus grande partie de ces élèves. En revanche, l'école permet aux énarques de « confirmer » leur statut social en tant que dominants. Quant aux étudiants de la faculté de l'administration publique de MGU, bien qu'on puisse y trouver des représentants de l'élite moderne russe (la fille du maire de Moscou à l'époque, le grand fils du gouverneur d'une des régions de la Russie) en gros cette école est fournie de personnes issues des familles représentant la bourgeoisie entrepreneuriale ou les professions libérales. Pour nous ce serait intéressant de comprendre pourquoi ce sont les représentants de la nouvelle « classe moyenne » russe qui entrent dans cette filière et dans cette université.

Nous nous concentrons donc sur les trajectoires des cinq personnes interviewés dans une tentative de comprendre comment ces personnes ont décidé d'entrer à la faculté et quelle fonction devrait remplir cette formation à la gestion publique dans leurs futurs parcours professionnels. En s'inspirant des travaux célèbres de Pierre Bourdieu<sup>99</sup> et de Jean-Michel Eymeri<sup>100</sup>, on mettra l'accent sur la condition sociale des interviewés, le capital économique et culturel, dont possèdent leurs familles pour voir ensuite s'il existe un lien entre les couches sociales auxquelles les candidats (étudiants) appartiennent et leur entrée à la faculté de l'administration publique de MGU.

A l'université, Anastassia K. se spécialise dans la question des élites informelles au sein du système politique et administratif russe. Cette jeune fille est issue d'une famille aisée – sa mère a sa propre business dans la restauration. Anastassia ne travaille pas parce que d'un côté, elle n'a pas besoin de financement supplémentaire (on lui donne assez d'argent dans la famille), d'un autre, elle croit que les connaissances qu'elle obtient à l'université sont plus précieuses que l'argent qu'elle peut gagner pour le moment. A l'université, elle est une bonne étudiante. Qui plus est, elle participe aux nombreuses conférences organisées par sa faculté aussi bien qu'à d'autres événements (le modèle de l'ONU, par exemple, ou le concours organisé par la faculté de droit). Le choix de l'université, selon Anastassia, a été « dicté » par son école : tous ses camarades de l'école ont choisi soit MGU soit MGIMO (l'université qui forme les futurs diplomates et spécialistes en relations internationales). Quant à la faculté, elle l'a choisie pour sa formation généraliste et les examens qui ont fait le concours de l'entrée (les maths, le russe, la littérature, les sciences

---

<sup>99</sup> Bourdieu Pierre, *La Noblesse d'Etat. Grandes écoles et esprit de corps*. Paris, Les Editions de Minuit, 1989. – 576

<sup>100</sup> Eymeri Jean-Michel, *La fabrique des énarques*, Paris, Economica (« Etudes politiques »), 2001. - 253 p.

sociales) lui ont convenu. Elle ne regrette pas son choix. Quant à la future carrière, elle ne tient pas à la fonction publique. Selon Anastassia, dans le public ne vont que ceux ayant des connaissances – sinon « il faudrait commencer par les positions basses sans aucune perspective de promotion ». En revanche, elle s'oriente vers l'analyse politique ou le conseil politique (comme un lieu de stage préféré elle nomme le fonds de Viatcheslav Nikonov « Politica »), mais dit dit que pour elle « ce n'est qu'un hobby ». Après la fin des études elle veut quitter la Russie pour vivre pendant quelque temps à l'étranger et puis rentrer à Moscou en tant que successeuse du business de sa mère.

Tatiana J. est camarade d'Anastasia, elles sont dans le même groupe et elles sont dirigées par le même professeur dans leur parcours scientifique (A. Soloviev<sup>101</sup>). Ce qui est intéressant, selon Anastasia, les deux filles sont toujours en concurrence pour l'attention et le temps de leur directeur (« *Tania pense toujours qu'il passe plus de temps avec moi qu'avec elle* »). La ville natale de Tatiana est Ekaterinbourg, à Moscou elle habite la résidence universitaire, qui se trouve près de la station Prospekt Vernadskogo (« DSV ») très proche de l'université. Sa famille n'est que très « ordinaire » selon elle - son père est directeur d'une entreprise et sa mère travaille en tant qu'infirmière. A Ekaterinebourg, en tant que étudiante à l'école, elle a travaillé comme opérateur du téléphone, comptable, manager de ventes chez son père. Dans un premier temps, elle a même voulu candidater à une faculté des études économiques à Ekaterinebourg, mais puis, ayant vu les annales des épreuves à l'entrée de la faculté de l'administration publique de MGU, elle a décidé de tenter sa chance. De plus, comme elle indique lors de l'interview : « *Ceux qui me connaissent, mes parents et mes amis notamment, m'ont conseillé d'aller dans une formation en administration publique* ». Tatiana est une bonne étudiante, participante aux nombreuses conférences scientifiques ainsi que représentante du groupe auprès l'administration de la faculté (« *starosta* » [crapocra]). Outre ses études, elle travaille beaucoup : elle enseigne l'anglais, exerce le métier de guide (les excursions consacrées à l'histoire russe (l'époque soviétique, la Révolution etc.) pour les étrangers et les russes), après un stage de formation qui s'est passé cet été elle a travaillé dans le cadre de l'Administration du Président. Cette année elle veut continuer sa collaboration avec l'Administration du Président dans le cadre du stage qui aura lieu en été.

Ivan B. est né à Rostov, mais il a déménagé à Moscou pour les dernières classes de l'école. Pour le moment il habite la résidence universitaire comme Tatiana. Contrairement aux filles, il s'intéresse à la gestion des connaissances (*knowledge management* [KM]). Quant au choix de la faculté, selon Ivan, ce n'a pas été son désir de devenir haut fonctionnaire qui l'a motivé en premier.

---

<sup>101</sup> Soloviev dirige le laboratoire de l'analyse politique à la faculté de l'administration publique de MGU. Un des professeurs-fondateurs de la faculté, il est réputé, d'un côté, de son exigence et sa sévérité, d'un autre, de ses compétences en tant que chercheur et professeur.

Il voulait continuer avec une formation généraliste, parce qu'il ne savait pas précisément ce qu'il voulait faire dans l'avenir, et à partir de ce critère la faculté de l'administration publique de MGU lui convenait le plus. Il ne travaille pas, parce qu'il pense qu'il faut toujours choisir entre les études et le travail et que ce n'est pas possible de faire tous les deux à 100 %. Ivan a été représentant de la faculté dans le conseil d'étudiants de l'université (un organe consultatif auprès l'administration de MGU qui comprend des délégués de toutes les facultés universitaires). Son expérience au conseil<sup>102</sup> ainsi que son expérience lors du stage de troisième année qui s'est déroulé dans la Chambre russe de commerce et d'industrie<sup>103</sup> a considérablement influencé le choix de son futur parcours professionnel. Cette année il veut aller pour un stage de formation dans une compagnie qui s'occupe des RH : c'est cette sphère dans laquelle Ivan veut se réaliser en tant que spécialiste (« C'est intéressant pour moi. En outre la faculté possède beaucoup d'entreprises-partenaires dans ce domaine, donc ce serait facile de trouver quelque chose comme stage »).

Yulia C., diplômée de la faculté et fonctionnaire du Ministère du développement économique pour le moment, ne raconte pas beaucoup de sa famille, or lors de l'interview on se rend compte qu'elle est représentante des classes supérieures : « J'ai voulu gagner de l'expérience professionnelle c'est pourquoi j'ai demandé aux amis de mes parents de me donner une chance de travailler dans les organisations qu'ils dirigent... » ou « Ma tante, elle est haute fonctionnaire du Ministère de la Santé publique, m'a dit que... ». Ses parents voulaient qu'elle entre l'Université des Relations Internationales (MGIMO)<sup>104</sup>, alors qu'elle a décidé de continuer ses études à MGU et s'est plongée dans les préparatifs au concours d'entrée. Pour avoir plus de temps elle a quitté la formation secondaire à plein temps et s'est inscrite pour un externat<sup>105</sup>. Les résultats ont été suivis d'effets : elle a gagné une bourse d'études. Ce qui est intéressant, c'est le fait qu'elle était la seule qui est entrée initialement la filière « La gestion anticrise » et non celle de « L'administration publique et municipale ». Elle l'explique par son intérêt aux mathématiques à cette époque et au fait qu'elle a terminé une classe en filière économique à l'école. Pourtant, malgré le choix d'une spécialité plus « économique » au cours de la troisième année elle s'est intéressée à l'analyse politique et a donc décidé de rédiger son mémoire et puis son diplôme sous la direction de

---

<sup>102</sup> Voir 3.1. sur ce point

<sup>103</sup> Voir 2.2. sur ce point

<sup>104</sup> MGIMO est une université auprès le Ministère russe des Affaires étrangères (MID) créée sur la base de la faculté des relations internationales de MGU afin de former les futurs diplomates. Cet établissement a eu l'air élitaire au cours de l'époque soviétique et reste toujours une école de classe où font leurs études les enfants issus des milieux bien aisés. Contrairement à MGU qui est réputé de sa formation « fondamentale », MGIMO est souvent présenté par l'opinion publique comme un club d'enfants des riches.

<sup>105</sup> L'*externat* («экстернат») permet aux étudiants du terminal de suivre un cursus court des disciplines faisant le curriculum de l'onzième classe de l'école secondaire. Certains étudiants choisissent cette option payante (le montant varie selon des écoles) pour gagner du temps afin de se préparer au concours d'entrée à l'université.

professeur Soloviev. Maintenant elle continue sa collaboration avec lui en travaillant sur la thèse de candidat en science politique.

Inna R., diplômée de l'année 2009 et manager des RH dans une chaîne russe de la vente au détail, est issue d'une famille de classe moyenne (elle ne précise pas, mais dit que ses parents sont des professions libérales). Son frère ayant terminé la faculté de la géographie travaille maintenant au Ministère du développement économique. En ce qui concerne le choix de la faculté, Inna dit qu'à 16 ans c'est très difficile de décider. Elle était orientée plutôt vers les sciences sociales, d'un côté, d'un autre, - elle voulait faire ses études à MGU. La faculté de l'administration publique proposait un bon cursus généraliste qui lui convenait : les langues (anglais, français), l'informatique, l'économie, les finances. Tous pouvaient trouver quelque chose à leurs intérêts. Comme « disciplines au choix », elle a suivi les cours du département de la gestion des RH au cours de sa troisième année, mais a fini par le département de la théorie et des technologies de la gestion lors de son année terminale à MGU. Aujourd'hui elle exclut toute possibilité d'une carrière dans le public, en revanche outre sa carrière en tant que manager des RH elle a organisé son propre business avec son mari – un magasin en ligne.

Ainsi, on peut conclure que la plupart de nos enquêtés sont issus de la classe moyenne (les entrepreneurs, les personnes des professions libérales originaires des grandes villes de la Russie – Moscou, Ekaterinebourg, Rostov, - qui ont des ressources pour financer les études de leurs enfants (270 500 roubles ou 6 750 euros par an). C'est une fraction émergente dans la société russe, qui reste toujours très hétérogène. On peut supposer donc que à l'aide des titres scolaires les représentants de cette classe pas encore bien définie tentent de gagner une position plus haute au sein du milieu dans lequel une hiérarchie stricte n'a pas encore été établie. De ce fait, le choix de la faculté de MGU, l'université la plus prestigieuse et réputée de Russie dont le diplôme était toujours un synonyme du capital culturel important. Ce capital culturel symbolique est réconverti par les étudiants et leurs familles en une position plus élevée dans l'hiérarchie qui est en train de se construire.

Quant au choix de la filière (administration publique et municipale), ce qui attire la plupart des candidats c'est une formation managériale généraliste de qualité, proposée par l'école de MGU et non son orientation vers la gestion publique. En même temps on peut en quelque sorte parler ici d'une « école de refuge<sup>106</sup> » en termes de Pierre Bourdieu. En comparant le champ de Grandes Ecoles avec celui d'établissements aux exigences scolaires plus faibles, Bourdieu conclut que certains représentants des classes dominantes utilisent les derniers afin d'obtenir les diplômes d'études supérieures qu'ils ne pourraient pas obtenir dans les Grandes Ecoles. Si on compare le

---

<sup>106</sup> Bourdieu Pierre, La Noblesse d'Etat. Grandes écoles et esprit de corps. Paris, Les Editions de Minuit, 1989. – 576 p.

taux de sélection au concours d'entrée à la faculté de l'administration et celles d'autres facultés souvent perçues comme fondamentales (les études économiques, le droit, les mathématiques etc.) on verra que l'indice de la première surpasse de plusieurs fois ceux des dernières<sup>107</sup>. Il est pourtant à noter que dans les établissements russes le taux de sélection n'est évalué que pour les boursiers d'Etat. De ce fait, les facultés où le nombre de boursiers est assez limité (le cas de la faculté de l'administration publique notamment) ont toujours un indice plus élevé que d'autres. Si on prenait le même indice calculés pour l'ensemble des candidats, on verrait qu'il ne se diffère beaucoup des ceux des facultés fondamentales. Vu qu'il est plus facile<sup>108</sup> de faire ces études à la faculté de l'administration publique qu'à la faculté des mathématiques ou de la physique, par exemple, on peut utiliser le concept d'école de refuge. Pourtant, il est intéressant qu'il existe au sein de MGU les écoles de refuge par rapport à la faculté envisagée. Anastassia K. indique que la fille du maire ancien de Moscou Yuri Luzhkov a fait ses études dans sa groupe, mais n'a pas réussi aux examens : pour ne pas quitter MGU elle a décidé de se transférer à la faculté de la politique mondiale.

Dans une tentative de comprendre pourquoi les étudiants qui choisissent la faculté de l'administration publique de MGU décident d'aller au privé et non au public après l'Université, nous venons de montrer dans quelle mesure la formation proposée par la faculté de l'administration publique de MGU a pour objectif de former de futurs fonctionnaires d'Etat. Créée sur l'initiative de l'université même, la faculté lors des premières années après sa parution n'a pas trouvé une réaction réciproque de la part de l'Etat qui ne s'est pas intéressé à la réforme de la fonction publique à l'époque. Vu que les connexions entre l'école et le système administratif n'ont pas été établies, la faculté s'est fixé pour but de former non managers du public mais plutôt les managers généralistes qui pourraient facilement trouver un emploi dans le privé. Cette approche généraliste reflète le cursus proposé par la faculté où au cours des premières années universitaires on ne trouve presque plus de disciplines de spécialité (« Administration publique et municipale »). En outre, le stage d'étude après le sixième semestre académique qui se déroule dans un des établissements publics favorise dans la plupart des cas la construction d'une image négative et repoussoir de la fonction publique en tant que sphère professionnelle. Ainsi, pour les étudiants issus de la classe moyenne russe, la faculté est devenu une sorte « d'école de refuge » qui les attire par la marque et le prestige/capital symbolique de MGU.

---

<sup>107</sup> Voir Annexe 3.

<sup>108</sup> Voir 2.2. sur ce point (nombre d'échecs aux examens lors des études à la faculté).



## TROISIEME CHAPITRE

### *S'engager dans le public après la faculté : une règle ou une exception ?*

Tous les interviewés confirment qu'après avoir obtenu le diplôme, la majorité des étudiants de la faculté de l'administration publique de MGU vont au privé. D'un côté, une telle situation peut être expliquée par le fait que les étudiants tendent à utiliser leur parcours universitaire à MGU comme une chance de gagner du capital symbolique leur permettant de transformer et d'affirmer leur position sociale : ils sont plus attirés par le cursus managérial généraliste proposé par l'université la plus prestigieuse de la Russie que par une perspective de devenir fonctionnaire d'Etat. En résultat, il ne reste que 10-15% des diplômés en administration publique (le chiffre varie d'une année à l'autre) qui s'engagent finalement dans la gestion d'Etat. Or, outre les causes citées, on peut dire que souvent ce sont les représentations individuelles et collectives du métier de fonctionnaire public et le système administratif russe avec ses barrières qui empêchent l'accès à la haut fonction publique pour de nouveaux agents.

Comment se fait-il donc que certains diplômés parviennent à faire une carrière dans le public après l'Université? Pour répondre à cette question on étudiera, d'abord, la question de vocation pour le service d'Etat et le phénomène des « *government-minded* », tel qu'il est présenté dans le discours de nos interviewés. Puis on analysera le système russe de l'administration publique et ses barrières à l'égard de l'incorporation de nouveaux membres. Finalement, ce seront les images des bureaucrates, promues par l'opinion publique russe, qui feront l'objet de notre analyse : on tentera de comprendre la genèse de telles représentations et de les confronter à la réalité.

## ***La sphère publique comme vocation : les « government-minded » vs les « business-minded »***

Une de nos interviewés, Tatiana J. évoque dans le discours sur ses camarades universitaires que tous entre eux peuvent être divisés en deux catégories – les « *business-minded* » et les « *government-minded* ». Dans le discours de Tatiana et d'autres interviewés ces deux catégories indigènes de la faculté de l'administration publique sont fortement liées à ce qu'ils appellent la « *vocation* ». On tentera maintenant de voir à partir de quoi ces vocations professionnelles se construisent.

Pour pouvoir opérer le terme même de la vocation il faut d'abord le définir. Emprunté du langage ecclésiastique, le concept de la vocation décrit d'une manière globale « *nos aspirations et tout ce qui nous inspire* »<sup>109</sup>. De ce fait, on peut conclure que la vocation est produite des intérêts, des compétences et des préférences de l'individu concerné. D'un autre côté, on peut envisager la vocation comme processus qui se construit tout au long de la vie sous l'influence des facteurs divers y compris la famille, la condition sociale et économique de l'individu, son capital culturel etc.

En quoi consiste donc le concept de la vocation professionnelle ? Pour répondre à cette question on peut évoquer le travail de Charles Suaud, qui, en réalisant une étude sur les prêtres dans la Vendée, conclut que la vocation, ou l'idéologie professionnelle, doit être analysée d'une part, à partir de « *la caractérisation sociologique des individus ainsi professionnalisés* », et d'autre part, par « *l'analyse des fonctions sociales de ces différents types de professionnalisation, autrement dit ... les relations entre la structure des classes sociales et la position de ces différents métiers dans la division sociale du travail* »<sup>110</sup>.

Dans le cadre de la question qu'on étudie, il faut aussi citer Everett C. Hughes qui analyse la construction de la vocation chez les médecins<sup>111</sup> : selon lui, c'est à partir de l'intériorisation d'une culture professionnelle (médicale dans son cas) que la vocation se construit. Cette culture, à son tour, est apprise lors de la formation. Dans notre cas cette approche est bien utile parce qu'elle nous permet de voir dans quelle mesure la formation donnée à la faculté de l'administration publique de MGU contribue à la construction d'une vocation professionnelle des étudiants.

On peut parler aussi de Max Weber, qui a proposé le concept de *Beruf*<sup>112</sup>, incorporant, comme l'indique Christian Chevandier dans son article « *Vocation professionnelle : un concept efficient pour le XXe siècle?* », « *l'idée d'une vocation dans la profession, l'exercice d'une*

---

<sup>109</sup> Source : <http://lesdefinitions.fr/>

<sup>110</sup> Suaud Charles. Contribution à une sociologie de la vocation : destin religieux et projet scolaire. In: *Revue française de sociologie*. 1974, 15-1. pp. 75-111 – p. 75

<sup>111</sup> Everett C. Hughes « The Making of a Physician : General Statement of Ideas and Problems », *Human Organization*, n°14-4, 1956, p. 21-25

<sup>112</sup> Weber Max, *L'Éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Plon, 1964.

activité réalisant ainsi la fonction que l'individu doit assumer au sein de la société »<sup>113</sup>.

Chevandier étudie comment le concept de la vocation n'étant initialement utilisé que dans son sens religieux a été emprunté par la sociologie et plus précisément par la sociologie des professions. Pour Chevallier, la vocation concerne les professions dans lesquelles le rapport à l'autre est « central » : « Les métiers pour lesquels on peut parler de vocation sont généralement ceux où on porte aide et secours à autrui. Les métiers de la santé, de l'enseignement, du social, correspondent à cette démarche ». Mais ce qui est le plus utile pour nous c'est le constat suivant : « Or, la vocation, c'est d'abord un discours. C'est donc sur des discours notamment ceux que tient sur lui-même un groupe professionnel que nous pouvons interroger ce concept de vocation ». Cela s'entrecroise avec l'idée de Suaud, qui indique que la vocation décrit le fait de concevoir son « métier comme la réalisation d'un destin d'exception, fondé sur la reconnaissance d'aptitudes individuelles et réclamant un investissement total de l'individu (au sens à la fois psychanalytique et économique) »<sup>114</sup>.

On passe donc par le discours et les catégories indigènes proposées par les étudiants de la faculté de l'administration publique. De ce fait il faut que nous définissions d'abord les concepts mêmes des « *business-minded* » et des « *government-minded* » qui sont toujours opposés les uns aux autres par nos interviewés. Or, si on creuse le fond de ces termes (voire les qualités qui font les uns et les autres) on trouvera qu'il y a plus de parentés que de distinctions entre les deux.

Les uns comme les autres concernent les personnes actives, ambitieuses, sachant ce qu'ils veulent de leur vie et de leur carrière. Ils sont leaders, qui n'ont pas peur de se fixer des tâches et de les atteindre. En comparant les étudiants de la faculté de l'administration publique avec ceux d'autres facultés de MGU (celle du droit en particulier) Ivan K., professeur de la faculté, dit que ces derniers tendent à plus disciplinés et conformistes : les « *administrateurs* » sont plus ouverts (dans le sens du mot anglais « *open-minded* »), ils cherchent toujours à appliquer de nouvelles approches et techniques, sont moins étroits. « *Les étudiants de la faculté de l'administration de MGU sont très ambitieux, ils sont de vrai leaders* », - dit Ivan. D'un côté, on peut supposer qu'une telle représentation positive est dûe au fait que Ivan lui-même est diplômé de cette école universitaire, mais, d'un autre, il a des faits qui confirment ses mots – Ivan cite les résultats de la bourse Potanine (une bourse attribuée aux meilleurs étudiants doués des qualités de leaders) selon lesquelles ce sont les étudiants de la faculté de l'administration de MGU qui figurent le plus

---

<sup>113</sup> Chevandier Christian, « Vocation professionnelle : un concept efficient pour le XXe siècle ? », *Annales de Bretagne et des Pays de l'Ouest* [En ligne], 116-3 | 2009, mis en ligne le 30 octobre 2011. URL : <http://abpo.revues.org/499>

<sup>114</sup> Suaud Charles. Contribution à une sociologie de la vocation : destin religieux et projet scolaire. In: *Revue française de sociologie*. 1974, 15-1. pp. 75-111 – p. 75

souvent parmi les boursiers.

En gros, ce discours sur les « *vocations* » telles qu'elles sont présentées au début finit par des définitions très vagues ne donnant pas d'idée claire sur leur essentiel. De ce fait, la seule distinction est que les *business-minded* choisissent le privé pour se réaliser en tant que professionnels, tandis que les *government-minded* optent le public.

En même temps, hors des questions directes sur le fond des deux catégories, nous pouvons trouver les choses qui aideraient à comprendre ce que veut dire être « *government-minded* ». Ce sont, par exemple, les mots d'Inna R. déjà cités dans le chapitre précédent (« *J'ai pensé : « Je peux et je veux changer quelque chose dans l'Etat »* »), ou les mots de Tatiana J. : « *Il faut changer tout dans le système de l'administration publique russe d'aujourd'hui, parce que les lois sont faites pour ne pas les respecter. Mais pour changer la structure existante il faut se trouver en son sein* ». On voit à partir de ces mots que la vocation pour une carrière dans la fonction publique est née de la négation du système existant, d'un côté, tandis que, d'un autre, elle est accompagnée par une volonté forte d'apporter les changements qui auront des effets positifs pour le système même aussi bien que pour la société dans son ensemble.

Pour voir quel rôle joue la faculté dans la construction de la vocation professionnelle des étudiants à la gestion publique, nous tenterons de relier la construction de cette vocation à l'expérience académique et professionnelle de nos interviewés. Comme exemple, on peut d'un côté prendre Ivan B., étudiant de la quatrième année, et, d'un autre, Ivan G., diplômé de la faculté et fonctionnaire auprès le Département des organes exécutifs locaux de Moscou.

Après l'école, Ivan B., comme nous avons déjà montré dans le chapitre précédent, voulait continuer avec une formation généraliste, parce qu'il ne savait pas précisément ce qu'il voulait faire dans l'avenir, et à partir de cette critère la faculté de l'administration publique de MGU lui convenait le plus. A MGU, Ivan a été représentant de la faculté dans le conseil d'étudiants de l'université : après deux ans il a été désillusionné sur le rôle de cette association – selon lui, le conseil ne décide rien, il est toujours à l'unanimité avec l'administration de l'Université, et même ce qui est souvent pensé comme les initiatives des étudiants (la conférence scientifique interdisciplinaire « Lomonossov », les fêtes etc.) n'est que la volonté du rectorat en réalité. Son expérience au conseil a considérablement influencé le choix de son futur parcours professionnel : il ne veut pas aller au public parce que pour lui le système administratif russe est équivalent à celui de MGU. Dans son choix il a été convaincu lors du stage de formation au Chambre russe du commerce et de l'industrie, qui lui a paru peu intéressant et mal organisé. Maintenant il veut se réaliser dans la sphère des ressources humaines, or il dit en même temps que si le métier du professeur de l'enseignement supérieur était mieux rémunéré il resterait à MGU en tant qu'enseignant. On voit donc ici, qu'une personne qui au départ de son parcours universitaire

faisait preuve d'un engagement public (l'intégration dans le Conseil d'étudiants, en particulier) finit par la négation définitive d'une carrière dans le public.

L'autre personne, Ivan G., diplômé de 2011, travaille maintenant au Département des organes exécutifs locaux de Moscou mais aussi occupe un poste à la faculté de l'administration publique où il est chargé des questions liées au placement des promus. Sa carrière dans le public a commencé quand il s'est engagé dans le Gouvernement d'étudiants-doublures<sup>115</sup>(GED) de Moscou. C'est cette association qui l'a initié à la fonction publique comme une sphère professionnelle. La création du GED est due au projet « Relève civique » lancé en 2005 par le Gouvernement de Moscou : afin d'introduire les pratiques des gouverneurs régionaux aux étudiants intéressés on organise des séminaires, des stages, des réunions avec les représentants de l'administration de la ville. Aujourd'hui, « Relève civique » compte 5000 d'adhérents<sup>116</sup> (y compris les étudiants du secondaire aussi bien que les étudiants des universités). Qui plus est, née à Moscou, cette initiative commence à se réaliser dans d'autres régions russes : lors de notre interview Ivan cite l'exemple de Smolensk comme l'un des plus réussis, or il constate tout de suite que c'est toujours assez loin du niveau que ce projet a atteint à Moscou.

Ivan, selon lui, a été toujours orienté vers la fonction publique c'est pourquoi il a décidé d'entrer à la faculté de l'administration publique de MGU et puis s'intégrer dans le GDE. En outre, il dit qu'il voulait travailler au niveau régional ou municipal (« *C'est à ce niveau qu'on peut vraiment faire quelque chose : j'habite à Moscou et je peux observer les résultats de mon propre travail. De plus, la fonction publique au niveau national exige beaucoup de responsabilité – moi je ne me sens pas encore prêt à cela* »). L'expérience au GDE et son travail au sein du Département lui ont convaincu de la justesse de son choix et de sa vocation.

On voit à partir de ces deux exemples que le rôle de la faculté et de l'université dans la construction de la vocation professionnelle était soit minimale, soit même négative. Or, en même temps ce qui est présenté comme vocation par nos interviewés correspond à l'ensemble des représentations individuelles du métier, des expériences universitaires et professionnels, des intérêts et des aspirations de l'individu et de ce fait ne peut pas être perçu en tant qu'une motivation purement irrationnelle venue de l'extérieur du monde social dans lequel nous vivons.

---

<sup>115</sup>Le gouvernement d'étudiants-doublures a été établi en 2006. Cet organe consultatif réunit 54 étudiants qui représentent les hauts fonctionnaires du gouvernement moscovite y compris le maire, les vice-maires, les chefs des départements et des municipalités. Les fonctions d'une telle association comprennent l'expertise des actes normatifs et des programmes, la participation aux réunions du gouvernement etc.

<sup>116</sup>Le site officiel de « Relève civique » (« *Grazhdanskaia smena* »), <http://grsmena.ru/About/aboutus.php>

## *Une carrière dans le système de l'administration publique : les barrières à franchir*

« Une carrière dans le public ? Non, ce n'est pas possible. Il faut des connaissances... On ne peut y réussir que grâce au piston, je pense... Moi, je travaille maintenant pour une compagnie qui s'occupe d'outsourcing des RH dans la sphère des technologies informatiques. Je ne sais pas si je veux me réaliser dans ce domaine après avoir soutenu ma thèse, mais je suis sûr que je ne veux pas travailler dans le public. C'est trop fermé... ». Ce sont les mots d'un de nos interviewés, Konstantine P., qui lui même étant diplômé de la faculté des mathématiques et cybernétique de MGU, est entré à la faculté de l'administration publique pour y suivre un cours de troisième cycle (*aspirantura*). Konstantine qui n'a pas été initialement formé à la gestion publique présente ici une vision fortement stéréotypée du public en tant que sphère d'une carrière professionnelle. On verra ensuite dans cette partie dans quelle mesure cette représentation reflète la réalité du service d'Etat, en s'appuyant sur les informations tirées lors des interviews avec les diplômés de la faculté de l'administration publique de MGU.

Dans un premier temps, il faut que nous envisageions la procédure officielle de recrutement des cadres pour la fonction publique russe.

Selon le *Règlement du concours pour les postes dans la fonction civile d'Etat* les candidats aux postes vacants sont *principalement* choisis par concours<sup>117</sup>. Le droit d'être admis à un poste dans le système administratif de la Russie n'ont que les citoyens majeures<sup>118</sup> de nationalité russe. Ils devraient parler russe aussi bien que répondre à toutes les conditions d'éligibilité exigées par tel ou tel poste (expérience professionnelle, niveau et profil de la formation etc.). Les postes qui ne sont pas distribués à l'aide du concours centralisé concernent la haute fonction publique (les postes marqués comme « *dirigeants* »). Lors du concours, les candidatures sont examinées par la commission de concours : cet examen comprend non seulement l'inspection des dossiers, mais aussi les interviews individuels, les tests et les discussions de groupe qui ont pour but d'identifier le meilleur candidat.

Or, ces règles qui semblent bien définies et établies ne marchent pas dans la plupart des cas, selon nos interviewés. En racontant de son expérience, Yulia C., fonctionnaire du Ministère du développement économique, dit que c'est presque impossible de gagner un poste si on n'a pas de connaissances au sein du corps administratif : la seule chance est de faire preuve du zèle et de la motivation au cours du stage de formation, mais en tous cas cela ne reste qu'une exception.

---

<sup>117</sup> Edit du Président de la Fédération de Russie n°112 « Sur le concours pour les postes vacants dans la fonction publique civile de la Fédération de Russie », 01.02.2005

<sup>118</sup> En Russie, on devient majeur à 18 ans

Yulia dit honnêtement, qu'elle a accédé au Ministère grâce au piston. La même situation est observée par Inna R., qui parle de son frère. Après l'université, lui, diplômé de la faculté de la géographie, a travaillé pendant quelques années dans le privé jusqu'à ce que son ami, fonctionnaire du Ministère du développement économique qui a décidé de quitter le poste, lui propose d'occuper sa place. Le frère d'Inna a subi toutes les procédures concernant le concours pour le poste, mais c'était davantage évident qu'il serait choisi. De ce fait, tout le mécanisme d'examen des candidatures n'est qu'« *une fiction pure* », selon elle. En même temps, comme indique Inna, il existe des règles informelles du pistonnage : par exemple, on ne peut pas promouvoir ses parentés dans le corps où on travaille soi-même. « *Mon frère a voulu de me faire gagner une place dans le Ministère, mais il s'est avéré qu'on ne peut me recruter parce que je suis sa soeur. De plus, je n'ai pas voulu aller dans le public* », - dit Inna.

Se spécialisant dans la question des élites informelles russes, Tatiana J. et Anastassia K. nous ont donné quelques idées utiles sur le fonctionnement du système administratif russe. Selon elles, le système consiste à trois niveaux - bas (assez ouvert, mais il n'y a presque pas de promotion), moyen (très fermé, les réseaux et les connaissances dictent tout, le niveau de décideurs), haut (on peut y avoir accès soit par une promotion du niveau moyen soit venir de l'extérieur à l'aide des connaissances). La justesse d'une telle division est confirmée par ceux qui travaillent dans l'administration d'Etat. « *Si on prend la haute fonction publique, on verra que la plupart des postes sont occupés par les personnes venues de l'extérieur. La seule exception est Anton Silouanov<sup>119</sup>, or son avenir dans le gouvernement reste toujours en suspens* », - dit Yulia C..

Les postes dans les ministères nationaux sont donc placés assez haut dans l'hierarchie des positions au sein de la fonction publique russe (là, même les postes les plus bas ne sont distribués que grâce au piston, selon nos interviewés). Si on prend le cas du corps administratif local ou régional, là l'accès dans le système administratif est plus facile. Or, dans ces organes les diplômés de la faculté de l'administration publique de MGU font face à un autre problème dont parle Inna R. lors de notre interview. Inna raconte l'histoire de son amie qui après avoir obtenu son diplôme ne voulait que travailler en tant que fonctionnaire publique : comme elle n'a pas eu de connaissances dans cette sphère, elle s'est engagée dans un service public local se trouvant dans une petite ville de la région de Moscou. Elle s'est rendue compte très vite que dans son service, elle était la seule personne ayant un diplôme d'études supérieures : « *Elle se sentait comme une*

---

<sup>119</sup>Après la démission d'Alexei Koudrine, Anton Silouanov, vice-ministre des Finances à l'époque, a gagné la promotion et est devenu ministre des finances. Contrairement à Koudrine, qui a été invité à l'Administration du Président et puis au Gouvernement grâce aux connaissances obtenues au cours de son service à la mairie de Saint-Pétersbourg, Silouanov a travaillé dans le Ministère russe des Finances tout au long de sa carrière professionnelle (1985 – présent).

*merlette blanche. En outre, les collègues la traitait mal comme elle se distinguait manifestement d'eux grâce à son éducation et son comportement* », - raconte Inna. Pour le moment, elle travaille toujours pour ce service car elle espère « *changer quelque chose dans le monde* ».

Or, l'accès empêché aux postes dans l'administration publique n'est pas le seul défaut du métier du fonctionnaire public. Ceux parmi nos interviewés qui travaillent dans le public ou y ont fait un stage de formation indiquent que c'est la bureaucratisation très forte de la fonction publique qui rebute les diplômés : « *Pour travailler dans la fonction publique il faut d'une tournure d'esprit particulière. La plupart des gens ne comprennent pas comment il se fait que pour signer un seul document on doit passer tant de temps* », - dit Yulia C.. De plus, à son avis, les règles de jeu dans le public sont moins claires que dans le privé. Elle dit que la promotion, par exemple, dépend principalement des relations personnelles établies avec les chefs : elle raconte qu'elle a eu des problèmes avec quelques directrices de son département et maintenant elle réalise qu'on ne lui donne pas de chances de promotion. « *Je veux changer le département, parce qu'ici on ne me permet pas de se développer en tant que spécialiste* », - continue Yulia.

Une telle réalité est bien anticipée par les étudiants de la faculté. Eux, n'ayant qu'une petite expérience en tant que stagiaires, décrivent quand même les difficultés que les jeunes spécialistes ont à affronter. Ivan B. dit que l'administration publique demande un comportement particulier (savoir flatter les chefs, savoir jouer un mauvais tour à un collègue) faute duquel la promotion n'est pas possible. Il indique que dans le privé cela existe aussi, mais c'est quand-même « *plus honnête car on juge selon ses capacités professionnelles et non selon sa loyauté aux supérieurs* ». Selon Anastasisa Kotchmarskaya, les diplômés de la faculté ne vont pas au public à moins qu'ils aient des connaissances (« *Cela permet d'occuper un poste plus haut et de ne pas travailler aux positions mineures mal payées* »). Tatiana évoque un autre problème – la carrière dans la haute fonction publique et le genre : « *En idéal, je voudrais devenir Première-ministre. Pourquoi pas présidente ? Parce que pour la Russie une femme-présidente est quelque chose d'extraordinaire* ».

En ce qui concerne la rémunération dans le public, malgré qu'on la cite souvent comme un des facteurs les plus démotivants pour les jeunes diplômés<sup>120</sup>, ceux qui travaillent dans la fonction d'Etat disent que la différence entre le public et le privé en ce qui concerne le montant du salaire n'est pas si grande. « *Si on compare ma rémunération avec celle de mes amis travaillant dans le privé, la différence ne sera pas si significative... Le montant même du salaire n'est pas si élevé, mais les fonctionnaires touchent beaucoup de primes* », - dit Yulia. Ivan G., à son tour, constate que bien que les salaires dans son département de Moscou ne soient pas si bons, le travail lui permet d'exercer d'autres activités pour gagner sa vie : « *Parfois, je fais du freelance, qui*

---

<sup>120</sup> Voir 1.2 sur ce point.



*notamment concerne les projets sur l'Internet – les sites, les portails en ligne etc. Pour moi, c'est un hobby, mais avec le salaire que je touche en tant que fonctionnaire du Département, cela me permet de gagner jusqu'à 70000<sup>121</sup> roubles par mois », - raconte Ivan.*

On voit donc que le système même de l'administration publique propose des barrières souvent insurmontables pour ceux qui veulent faire leur carrière au sein du corps d'Etat : le mirage méritocratique du concours qui cache la fermeture réelle de cette sphère professionnelle pour les personnes n'ayant pas de connaissances, les perspectives sombres en ce qui concerne la promotion, la bureaucratisation très importante du public, le montant de la rémunération etc. Ces caractéristiques négatives accompagnées par l'organisation de la formation à la faculté de l'administration publique de MGU analysée dans le deuxième chapitre de ce travail contribuent au choix fait par les diplômés de la faculté. Un autre facteur dont l'influence nous semble considérable est la représentation du métier du fonctionnaire public en Russie construite et promue par l'opinion publique. Cette image stéréotypée fera l'objet de notre analyse dans la partie suivante.

---

<sup>121</sup>70000 roubles font 1750 euros environ.

## *Le fonctionnaire d'Etat en Russie : les stéréotypes et la réalité*

En Russie, une image particulière du fonctionnaire d'Etat commence à se développer à partir de l'école secondaire : les élèves en faisant connaissance avec de grands oeuvres de la littérature russe (notamment ceux de Gogol, Saltykov-Tchédrine, Tchekhov etc.) commencent à construire une représentation de la fonction publique comme une sphère embourbée dans la corruption et le déchainement. Aujourd'hui, cette tendance ne cesse jamais d'exister. Selon Ivan K., professeur de la faculté, l'image du fonctionnaire d'Etat en Russie reste plutôt négative : il est souvent perçu comme « *corruptionnist et parasite* ». Or, ayant des connaissances dans le milieu des hauts fonctionnaires, Ivan constate qu'en réalité, il existe un groupe de fonctionnaires assez large qui cherchent à travailler dans les intérêts de l'Etat et de ce fait, toutes les représentations existantes ne sont qu'un exemple de stéréotypisation assez forte de ce métier. On analysera puis ces représentations promues par l'opinion publique russe (leurs caractéristiques principales, les causes de leur construction, leur dynamique et leurs changements) et les mettra en concordance avec la réalité dont parlent nos interviewés-fonctionnaires.

En 2005 l'Institut des études sociologiques de l'Académie des sciences russe a mené une enquête ayant pour but d'identifier l'image du fonctionnaire d'Etat telle quelle est représentée par l'opinion publique<sup>122</sup>. Andrei Andréev, chargé de recherche à l'Institut de sociologie de l'Académie des sciences russe, dans son article « *Le citoyen et le fonctionnaire d'Etat : deux images de la Russie* » analyse les résultats de ce travail et conclut que la différence qui existe entre l'image promue par l'opinion publique russe et l'autoreprésentation de la bureaucratie est due à la distance sociale qui existe entre ceux qui appartiennent au système administratif et ce qui n'y appartiennent pas.

Comme l'indique Andreev, en Russie « *les fonctionnaires d'Etat appartiennent toujours à une classe privilégiée* »<sup>123</sup>. Si on analyse la condition économique de cette groupe de population et la compare avec le standard de vie moyen de la population russe dans son ensemble on verra que la rupture entre ces deux classes est assez importante : en 2006, par exemple, le revenu mensuel moyen constituait un peu plus que 4200 roubles (130 euro) pour l'ensemble de la population, tandis que le même indicateur chez les fonctionnaires d'Etat se situait au niveau de 8000 roubles

---

<sup>122</sup> L'échantillon a été modélisé selon la structure socio-démographique de la population russe et comprenait 1503 enquêtés dans 11 régions territoriales. En outre, on a construit un autre échantillon ne comptant que les bureaucrates mêmes (les représentants des moyen et haut niveaux de la fonction publique, 257 personnes). Ce groupe a été enquêté sur les mêmes questions que l'échantillon général. Cette démarche méthodologique a permis de voir comment les mêmes problèmes sont perçus par ceux qui se trouvent « dans » le système administratif de l'Etat aussi bien que par ceux qui se trouvent hors de ce système.

<sup>123</sup> Andréev Andrei, « Le citoyen et le fonctionnaire d'Etat : deux images de la Russie », Vestnik de l'Académie des sciences russe, 2006, vol. 76, n° 3, pp. 196-202 – p. 198

(250 euro). Qui plus est, le sondage mené a permis d'identifier que les fonctionnaires sont mieux pourvus du logement, de l'alimentation et des vêtements que la reste de la population.

De ce fait, nous pouvons conclure que la représentation plus « positive » du métier du fonctionnaire d'Etat rencontrée chez les bureaucrates mêmes n'est pas seulement due au fait que les fonctionnaires tendent à donner une vision plus favorable de leur métier et leurs compétences que l'ensemble de la population parce que ce sont leur propre métier et leurs propres compétences tout simplement. Cette haute autoappréciation est aussi résultat de la condition sociale des fonctionnaires d'Etat russes, qui comme nous avons vu est meilleure que celle de la moyenne russe.

L'opinion publique voit la bureaucratie russe comme « *un état particulier, réuni par des intérêts et une mode de vie communs* »<sup>124</sup>. Cette point de vue est partagé par 75% de la population selon l'étude menée, tandis que 60% des bureaucrates nient cette formule et déclarent que leur condition sociale est pareille à celle d'autres « *budgetniki* »<sup>125</sup> y compris les professeurs, les médecins, les militaires etc.

Quant à l'image du fonctionnaire d'Etat, en se fondant sur les résultats de l'enquête menée par l'Académie des sciences, on peut dire que l'opinion publique reste assez négative par rapport aux représentants de la bureaucratie russe<sup>126</sup> : parmi les caractéristiques principales de ce groupe « privilégié » on trouve l'indifférence à l'égard de la population (66% des enquêtés), la vénalité (58,5%) et l'indifférence par rapport aux intérêts nationaux (41%). La première attestation positive (le savoir-faire, les compétences professionnelles) n'apparaît qu'au septième rang du classement final des caractéristiques des bureaucrates. Qui plus est, une grande partie de la population (34%) tend à percevoir les relations entre la bureaucratie et les autres groupes sociaux comme « conflictuelles ». En ce qui concerne les fonctionnaires enquêtés, il n'y a que 17% des cadres du public qui partagent le même point de vue.

Vu que la négativité de l'opinion publique par rapport aux fonctionnaires d'Etat est produite par la distance sociale entre les bureaucrates et le reste de la population, nous essayerons puis de voir dans quelle mesure les stéréotypes construits par l'opinion publique affectent le choix de la profession des diplômés de la faculté de l'administration publique de MGU aussi bien que si ces stéréotypes répondent à la réalité du métier des fonctionnaires publics tel qu'il est décrit par nos interviewés-« bureaucrates ».

---

<sup>124</sup> Andréev Andrei, « Le citoyen et le fonctionnaire d'Etat : deux images de la Russie », Vestnik de l'Académie des sciences russe, 2006, vol. 76, n° 3, pp. 196-202 – p. 198

<sup>125</sup> Le terme « budgetniki » est utilisé pour définir un groupe de population dont la rémunération est due à la répartition du budget d'Etat

<sup>126</sup> Les enquêtés ont été donnés une liste des caractéristiques à partir desquelles il fallait construire le portrait socio-psychologique du fonctionnaire d'Etat russe.

En ce qui concerne nos enquêtés, eux, d'un côté, issus des classes qui se trouvent socialement et économiquement au même ou à plus haut niveau que la classe bureaucratique en général, et d'un autre, ayant tous une expérience eux-mêmes en tant que fonctionnaires d'Etat, ne partagent pas de telles représentations stéréotypiques. En répondant à la question portant sur l'image du fonctionnaire d'Etat et de son métier en Russie, ils commencent tous à décrire l'image promue par l'opinion publique et puis la dévoilent.

Yulia C., fonctionnaire du Ministère russe du développement économique, raconte de quatre types de fonctionnaires d'Etat qu'on peut rencontrer au sein du système administratif russe. Le premier type réunit les exemplaires stéréotypes – des personnes oisives, qui ne font pas preuve du zèle ou de la motivation. Le poste dans le Ministère pour eux, selon Yulia, constitue une garantie de la rémunération stable et de la sécurité sociale, d'un côté, tandis que d'un autre, ils comprennent bien que même s'ils ne gagnent pas de promotion, ils ne perdrons jamais leur poste grâce aux règles existantes au sein du système administratif russe : « *Ils ne font pas des pieds et des mains. Ils viennent au travail vers 10 heures, prennent une tasse de thé dans leur bureau... A six heures ils disent : « Non, le travail est fini pour aujourd'hui » , -et disparaissent ».*

Le deuxième groupe comprend les personnes qui peuvent être décrites comme assidues et rangées, ils peuvent s'attarder au travail, mais en même temps ils tâchent de ne jamais surtravailler. Le troisième groupe concerne ceux que Yulia définit comme « *fanatiques* » de la fonction publique. Selon elle ce sont majoritairement les jeunes spécialistes, qu'on ne peut pas nommer « *les fonctionnaires dans le sens classique du mot* » : d'un côté, ils ont des ambitions professionnelles et, d'un autre, ils sentent une certaine responsabilité de ce qu'ils font. Et s'il faut, par exemple rester au Ministère pour finir son travail, ils le font et dorment dans leur bureaux. Elle, elle se rapporte à ce groupe.

Finalement, il existe, d'après Yulia un groupe de personnes pour lesquelles une expérience dans le corps d'Etat n'est qu'une étape première de leur carrière professionnelle. Yulia cite leur façon de penser : « *Oui, maintenant je dois bosser mais puis on m'offra un poste dans une grande entreprise avec une bonne rémunération* ».

Ce qui est intéressant, les deux premières catégories comprennent, selon nos interviewés, des personnes plus âgées que celles constituant les deux dernières. Dans son discours Yulia évoque plusieurs fois l'image grotesque d'une femme-fonctionnaire âgée ne voulant pas remplir ses fonctions. Cette image est aussi promue par Ivan G. : « *Dans mon bureau travaillent deux femmes... Oui, elles travaillent, mais de temps en temps je les entends appeler 'Ile de beauté'<sup>127</sup> et se renseigner sur les produits en promotion* ». En se distinguant manifestement de ces travailleurs anciens, les jeunes essaient d'établir le nouveau modèle du fonctionnaire d'Etat : c'est plutôt un

---

<sup>127</sup> Un réseau de parfumeries

manager du public qui est dynamique, motivé et ambitieux. Le concept de « *leadership* » si bien utilisé dans le monde du privé commence à s'ancrer dans le public aussi : or, si dans le premier cas ce concept est cultivé d'en haut, dans le public ce sont les « nouveaux » fonctionnaires qui cherchent à moderniser leur propre métier en dépit des obstacles auxquels ils ont à faire face.

Vu tous ces faits et représentations, la question qui se pose est la suivante : alors qu'il existe de nombreux barrières qui empêchent l'accès à la (haute) fonction publique comment se fait-il que certaines personnes décident d'y faire sa carrière professionnelle ?

Il nous semble que, d'un côté, on peut attribuer ce choix aux composants différents de ce qu'on appelle « la vocation »<sup>128</sup>, mais ce sont aussi les caractéristiques de la fonction publique comme sphère d'emploi qui présentent des gratifications particulières pour les fonctionnaires.

Louis Schweitzer, en analysant le métier de fonctionnaire public en France, cite plusieurs facteurs de son attractivité en la représentant comme validation de l'excellence universitaire, comme étape d'une carrière et comme perception par les hauts fonctionnaires de leur statut, de leur rémunération et de l'intérêt de leur activité<sup>129</sup>.

En ce qui concerne la Russie, on peut dire qu'un poste dans la (haute) fonction publique peut présenter aussi une phase de carrière. « *Le fait d'avoir été employé par le corps d'Etat est un atout pour le CV* », - dit Yulia C.. Or, ce n'est pas l'expérience de la fonction publique perçue comme « *synonyme de précieuse formation pour les entreprises* »<sup>130</sup> qui attire les employeurs, mais plutôt le réseau de relations bien particulières qui se construit tout au long du travail auprès les grands corps d'Etat. Ces relations constituent un intérêt pour les entreprises du privé dépendant du système administratif d'Etat qui a une influence importante sur l'économie nationale. Ces relations permettent d'exercer les pratiques du lobbysme, en particulier.

Quant au statut et à la rémunération, aujourd'hui il est difficile de dire s'ils constituent pour les fonctionnaires russes de vrais facteurs de prestige social. En même temps, comme nous avons vu, le discours de nos interviewés sur le métier de fonctionnaire d'Etat est souvent lié à sa valeur sociale aussi bien que civile. C'est cette perception, qui, comme il nous semble, maintient toujours l'intérêt à l'administration publique comme sphère professionnelle. Les autres facteurs retenus par Schweitzer pour le cas français en Russie tendent à jouer contre la fonction d'Etat, témoignant de la baisse de son attractivité. Cette tendance a été bien observée par l'ancien doyen de la faculté Alexei Sourine lors d'un des interviews : « *... Auparavant, un poste dans le système de l'administration publique constituait le sommet d'une carrière professionnelle, c'est pourquoi*

---

<sup>128</sup> Voir 3.1 sur ce point.

<sup>129</sup> Schweitzer Louis, « L'attractivité de la haute fonction publique est-elle en déclin ? », *Pouvoirs*, 2006/2 n° 117, p. 17-26.

<sup>130</sup> Schweitzer Louis, arcticle cité

*c'étaient les meilleurs qui allaient dans le public. Aujourd'hui ils tendent de choisir le privé ».*

## CONCLUSION

Dans une tentative de comprendre pourquoi au cours des réformes administratives des années 1990-2000 un mécanisme de (re)production des cadres à travers les formations à la gestion publique n'a pas été créé, nous avons analysé la base normative de la réforme, le contexte politique et sociale de son déroulement ainsi que les matériaux recueillis par les observations et les interviews avec les étudiants, les professeurs et les diplômés de la faculté de l'administration publique de MGU, la plus ancienne en Russie.

Les résultats de la recherche nous permettent de conclure que malgré une nécessité de redéfinir complètement le statut et le modèle de la nouvelle fonction russe par rapport à la *gospartocratie* de l'époque soviétique de nombreuses tentatives de la réforme administrative n'ont pas abouti. D'un côté, c'était le résultat d'une crise politico-économique permanente en Russie lors des années 1990, où chaque fois les initiatives de transformer la fonction publique étaient ajournées. D'un autre, si on prend les présidences de Poutine (2000-2008) et de Medvédev (2008-2012), on verra que très souvent la mise en place du programme de réformes a été empêchée par les conflits entre les « progressistes » et les « conservateurs » constituant les deux groupes chargés sa préparation et réalisation. En ce qui concerne le domaine des formations à la gestion publique, après l'élaboration et la ratification du standard fédéral d'études supérieures pour la filière « Administration publique et municipale » qui a eu pour but d'assurer la préparation d'un nouvel type de professionnels de la fonction d'Etat n'ayant rien en commun avec les « *apparatchiks* » formés par les institutions de PCUS à l'époque soviétique, l'Etat russe tend à s'abstenir de contrôler ce champ. Comme au cas de la réforme administrative, on peut l'expliquer par le fait que les questions liées à la réforme d'Etat n'ont pas été prioritaires pour les élites politiques russes à l'époque ainsi que par le rapport de forces dans l'appareil d'Etat où les « *conservateurs* » favorisant le système de clanisme au sein de l'appareil administratif avaient des positions dominantes. Tout cela avec une explosion des formations à la gestion publique au sein des institutions « interlopes », a provoqué la fuite des jeunes « administrateurs civils » dans le privé.

Or, cette fuite est observée aussi chez les facultés dominant le champ, et notamment la faculté de l'administration publique de l'Université Lomonossov de Moscou (MGU) étant la première école de ce type en Russie. En ayant creusé l'histoire de sa création, la formation proposée, les trajectoires de ses dirigeants aussi bien que les parcours de leurs étudiants et diplômés, on a tenté de comprendre pourquoi ceux qui choisissent la faculté de l'administration publique de MGU finissent par une carrière dans le privé après l'Université. Tout d'abord, la création de la faculté n'étant qu'une initiative « bottom-up », n'a pas trouvé une réaction

réci-proque de la part des élites politiques et administratives russes : comme les rapports entre la faculté et le système administratif n'ont pas été établis, la faculté s'est réorientée vers la formation des managers généralistes qui pourraient facilement trouver un emploi dans le privé. Le caractère généraliste de la formation pourrait être observé si on analyse les curricula proposés par la faculté aussi bien que l'organisation des stages. Quant aux étudiants, pour eux, issus majoritairement de la classe moyenne russe émergente, la faculté est devenue une sorte « d'école de refuge » qui les attire par sa formation managériale généraliste aussi bien que par le *brand* et le prestige/capital symbolique de MGU.

Finalement, sur la base des matériaux obtenus au cours des interviews avec les étudiants et les diplômés de la faculté, on a tenté de comprendre pourquoi certains d'entre eux décident de s'engager dans le public en dépit de toutes les barrières exigées par le système administratif même (l'accès et la promotion empêchés, la bureaucratisation forte du métier, le montant de la rémunération etc.) et malgré la représentation négative des fonctionnaires d'Etat promue par l'opinion publique russe. Attribué dans le discours des fonctionnaires à ce qu'ils appellent « la vocation » pour la fonction publique, ce choix est pourtant résultat de l'expérience universitaire et sociale des enquêtés, leur position sociale (qui détermine très souvent l'accès aux postes dans l'administration d'Etat) et leur disposition pour la fonction d'Etat comme un métier à la haute valeur sociale et civile.



## BIBLIOGRAPHIE

### *Les travaux cités*

- Andréev Andrei, « Le citoyen et le fonctionnaire d'Etat : deux images de la Russie », *Vestnik de l'Académie des sciences russe*, 2006, vol. 76, n° 3, pp. 196-202 – p. 198
- Barabachev A.G., et al., Risques de la réforme de la fonction publique russe, ou pourquoi est-ce si difficile de réformer l'appareil d'Etat russe, *Les questions de l'administration publique et municipale*, 2007, Vol. 2, n° 2-3
- Barychev V.N. *L'histoire de la fonction publique*. Moscou, Grazhdanine i pravo, 2002
- Bélanovski Ignat, La fille a démissionné le doyen, *Gazeta.ru*, 11 mai 2010. Accessible en ligne : <http://www.gazeta.ru/social/2010/05/11/3366121.shtml>
- Boltanski Luc, *Les cadres : la formation d'un groupe social*, les Éditions de Minuit, collection « Le sens commun », dirigée par Pierre Bourdieu, Paris, 1982, 523 p
- Bourdieu Pierre, *La Noblesse d'Etat. Grandes écoles et esprit de corps*. Paris, Les Editions de Minuit, 1989. – 576 p.
- Chevandier Christian, « Vocation professionnelle : un concept efficient pour le XXe siècle ? », *Annales de Bretagne et des Pays de l'Ouest* [En ligne], 116-3 | 2009, mis en ligne le 30 octobre 2011. URL : <http://abpo.revues.org/499>
- Diatlikovitch V., Tchapkovskiy Ph. (2011) Le clanisme : les bénéfices et le franchissement. Comment se forme la classe dirigeante russe ? *Russkiy Reporteur*, №35 (213), pp. 24-33
- Everett C. Hughes « The Making of a Physician : General Statement of Ideas and Problems », *Human Organization*, n°14-4, 1956, p. 21-25
- Eyméri Jean-Michel « Frontière ou marche ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in Jacques Lagroye dir., *La Politisation*, Paris, Belin, 2003
- Eymeri Jean-Michel, *La fabrique des énarques*, Paris, Economica (« Etudes politiques »), 2001. - 253 p.
- Gervais Julie , « Former des hauts fonctionnaires techniques comme des managers de l'action publique » L'«identité managériale», le corps des Ponts et Chaussées et son rapport à l'État, *Politix*, 2007/3 n° 79 , p. 101-123
- Goussev A.V. *La fonction publique en Russie : les problèmes de la régulation législative*. Ekaterinebourg, Maison d'édition de l'Académie juridique d'Oural, 2005
- Guimpelson V., Magoun V. (2004) *Au service de l'Etat russe: les perspectives et les limites de carrière pour de jeunes fonctionnaires d'Etat*, Moscou, L'EHESI

Korzhihina T.P., Figatner Y.Y. « La nomenklatura soviétique : le développement et les mécanismes de fonctionnement », In : *Les questions de l'histoire* (Voprosy istorii), 1993, №7

Kotchmarek Natalia, Le business sur les étudiants de MGU, *Troude*, 5 mai 2010. Accessible en ligne : [http://www.trud.ru/article/05-05-2010/241518\\_na\\_studentax\\_mgu\\_delali\\_biznes.html](http://www.trud.ru/article/05-05-2010/241518_na_studentax_mgu_delali_biznes.html)

Kouzmine V., Un fonctionnaire de concours, *Rossiyskaia gazeta* (5729), 15 mars 2012, accessible en ligne <http://www.rg.ru/2012/03/14/medvedev-site.html>

Krychtanovskaya O.V. *L'anatomie de l'élite russe*, Moscou, Zakharov, 2005, pp. 228-236

Krychtanovskaya O.V., Khoutoryansky Y. V, *L'élite et l'âge : une voie au sommet*, Moscou, 2002

*La formation des cadres administratifs pour la fonction publique russe : état actuel, problèmes, perspectives. Matériaux du colloque scientifique (10-11 octobre 2008)*, L'Université d'Etat de Tumen', 2009, 272 p. – p. 22

*La Grande Ecole de Parti auprès le Comité Central du PCUS*, In : La Grande Encyclopédie Soviétique, Moscou, Encyclopédie soviétique, 1969-1978

*Le développement de la législation dans le domaine de la fonction publique*, In : Le Douma d'Etat Russe (1906-2006), Encyclopédie. Moscou, 2006.

Lébédinski V., Tchesnokova N. *Oktyabriata*, In : La Grande Encyclopédie Soviétique, Moscou, Encyclopédie soviétique, 1969-1978

Mawdsley Evan, Le portrait de l'élite qui change : les membres du Comité Central du PCUS de 1939 jusqu'à 1990, In : Krychtanovskaya O.V. dir., Les processus politiques au cours de pérestroïka, Moscou, L'Institut de la sociologies de l'Académie des sciences russe, 1991, p. 18

Mokhov V.P. *La nomenklatura soviétique comme institut politique*. Perm, 2004

Okhotine N.G., Pétrov N.V., Roguinski A.B., Mironeneko S.V. Séance du Court Constitutionnel de la Fédération de Russie, 26 mai 1992 : la conclusion d'experts, Moscou, 1992. - annexe VIII. Accessible en ligne : <http://www.memo.ru/history/exp-kpss/>

Pikhoya R. *L'histoire de l'administration publique en Russie*, Moscou, L'Académie Russe de l'administration publique, 2009

Schweitzer Louis, « L'attractivité de la haute fonction publique est-elle en déclin ? », *Pouvoirs*, 2006/2 n° 117, p. 17-26.

Suaud Charles. Contribution à une sociologie de la vocation : destin religieux et projet scolaire. In: *Revue française de sociologie*. 1974, 15-1. pp. 75-111 – p. 75

*Une histoire des tentatives réformistes (1992-2000)*, Dir. Zaitseva T.V., Moscou, Ves mir, 2003

Weber Max, *L'Ethique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Plon, 1964.

*Les travaux consultés*

Bezes Philippe , « Le renouveau du contrôle des bureaucraties » L'impact du New Public Management,

Biland Émilie, *La fonction publique territoriale*, La découverte, « Repères », Paris, 2012.

Chamboredon Hélène, Pavis Fabienne, Surdez Muriel, Willemez Laurent. S'imposer aux imposants. A propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien. In: *Genèses*, 16, 1994. pp. 114-132.

Dobry Michel, *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1986.

Ethuin Nathalie ; Siblot Yasmine. « Du cursus d'éducation syndicale aux parcours de formation des militants de la CGT (années 1950-2000) », *Le mouvement social* 235.1, 2011: 53-69.

Ethuin Nathalie, « De l'idéologisation de l'engagement communiste. Fragments d'une enquête sur les écoles du PCF (1970-1990) », *Politix*, volume 16, n°63, troisième trimestre 2003, p. 145-168.

Garrigou Alain. *Les Élités contre la République. Sciences Po et l'ÉNA*, Paris, La Découverte, 2001, 242 pages.

*Informations sociales*, 2005/6 n° 126, p. 26-37.

Laurens Sylvain, « « "Pourquoi" et "comment" poser les questions qui fâchent ? » » Réflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec des « imposants », *Genèses*, 2007/4 n° 69, p. 112-127.

Pinçon Michel, Pinçon-Charlot Monique. Pratiques d'enquête dans l'aristocratie et la grande bourgeoisie : distance sociale et conditions spécifiques de l'entretien semi-directif. In: *Genèses*, 3, 1991. pp. 120-133.

Pudal Bernard, Prendre parti. *Pour une sociologie historique du PCF*, Paris, Presses de la FNSP, 1989.

Rousselet, Kathy Jeanne; Favarel-Garrigues, Gilles. 2010. *La Russie contemporaine*. Fayard.

Suleiman Ezra N., *Les notaires. Les pouvoirs d'une corporation*. Paris, Ed. du Seuil, 1987

**Annexe 1. La liste des entretiens**

<b>Nº</b>	<b>nom</b>	<b>sexe</b>	<b>âge</b>	<b>emploi</b>
<b>1</b>	Anastassia K.	f	20	étudiante, 4 <sup>ème</sup> année
<b>2</b>	Tatiana J.	f	20	étudiante, 4 <sup>ème</sup> année
<b>3</b>	Ivan B.	m	20	étudiant, 4 <sup>ème</sup> année
<b>4</b>	Konstantine P.	m	23	étudiant, troisième cycle
<b>5</b>	Ivan K.	m	25	professeur
<b>6</b>	Maria B.	f	35	professeur
<b>7</b>	Yulia C.	f	24	diplômée (2009), fonctionnaire au Ministère du développement économique
<b>8</b>	Ivan G.	m	23	diplômé (2010), fonctionnaire au Département des services territoriaux (Gouvernement de Moscou)
<b>9</b>	Inna R.	f	24	diplômée (2009), responsable des RH dans une société russe

**Annexe 2.** Curriculum de la filière « Administration publique et municipale », Faculté de l'administration publique de MGU

<b>Sé semestre</b>	<b>Discipline</b>
<b>1</b>	Langue étrangère Sécurité de la vie Informatique Etudes culturelles Rhétorique Management Théorie du droit Culture physique Théories économiques
<b>2</b>	Langue étrangère Technologies Internet Droit constitutionnel Méthodes mathématiques de la gestion Histoire nationale Planification et projection des organisations Culture physique Théories économiques
<b>3</b>	Langue étrangère Linguistiques Administration publique Histoires des théories économiques Etudes de marché (marketing) Modèles mathématiques pour la gestion Sociologie Culture physique Deuxième langue étrangère
<b>4</b>	Langue étrangère Linguistiques Droit Administratif Comptabilité et audit Logique Management municipal Sociologie de la gestion Finances et crédit Analyse économique Deuxième langue étrangère
<b>5</b>	Langue étrangère Droit civil Management des informations Méthodologie et techniques des enquêtes sociologiques Etudes statistiques Théorie de la politique Gestion des ressources humaines Philosophie Management des finances Analyse économique Deuxième langue étrangère
<b>6</b>	Langue étrangère

	<p>Banque  Documentation officielle dans l'administration  Management des innovations/Management innovatif  Management logistique  Psychologie  Organisation territoriale de la population  Droit du travail  Droit des finances  Deuxième langue étrangère  Gestion des ressources humaines</p>
7	<p>Langue étrangère  Gestion anti-crise des finances  Géopolitique  Finances nationales et municipales  Economie institutionnelle  Mécanismes de la prise des décisions dans la gestion  Notions du conseil en RH  Evaluation du potentiel investisseur de l'entreprise  Communications politiques  Psychologie de l'individu  Economie et management au niveau régional  Marché des titres  Management stratégique corporatiste  Management stratégique  Technologies financières du management  Techniques des négociations  Deuxième langue étrangère</p>
8	<p>Langue étrangère  Analyse des rapports financiers  Internet et politique  Technologie informatiques dans la gestion  Histoire nationale de l'administration publique  Concepts des sciences naturelles  Droit municipal  Politique des impôts  Analyse politique  Marketing politique  Prise des décisions dans le business  Psychologie sociale  Ecologie  Dimension éthique du service public  Réformes administratives à l'étranger</p>
9	<p>Management des banques  Pouvoir et administration en Russie  Service public et politiques des cadres  Régulation gouvernementale de l'économie  Procès civil  Démographie  Dynamiques du développement des systèmes économiques  Management institutionnel  Droit constitutionnel des pays étrangers  Etudes du marché  Relations introbudgétaires</p>

	<p>Droit international Relations internationales dans la sphère financière Organisations internationales Planification fiscale dans les entreprises Evaluation des projets d'investissements Technologies politiques Prise des décisions dans la gestion d'Etat Relations publiques (PR) Management stratégique des programmes et projets Assurance Marketing territorial Gestion du développement de l'entreprise Gestion des risques politiques Gestion de la valeur de l'entreprise Conseil gestion</p>
--	--

**Annexe 3. Taux de sélection de certaines facultés de l'Université de Moscou (personnes pour une place financée par l'Etat)**

Элементы оглавления не найдены.

Facultés	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Mathématiques	4,68	5.09	5,63	5,63	6,11	4.14	4.74
Mathématiques et cybernétique	5,46	6.04	4,3	4,46	7,78	4.38	5.57
Physique	3,38	3.44	3,38	3,55	6,7	3.34	3.43
Chimique	3,88	3.58	3.45	2.85	2,41	1.85	1.79
Biologie	5,21	6.02	4,83	4.71	6,63	3.32	3.22
Géologie	3,65	4.55	3,92	3.66	2,69	1.6	2.21
Géographie	4,59	4.87	4,23	4.27	5,77	2.87	3.72
Médecine fondamentale	7,0	7.66	7,77	6.8	16,14	9.9	10.16
Histoire	5,52	6.10	5,61	5.17	8,59	4.47	4.63
Lettres	5,56	5.30	5,66	5.63	13,44	5.21	6.27
Philosophie	6,28	6.27	5,87	5.42	40,54	7.15	8.55
Etudes économiques	10,98	10.5	10,5	10.63	11,35	5.01	6.85
Droit	5,23	5.16	5,58	3.81	6,37	4.67	5.46
Ecole de journalisme	4,62	4.77	5,19	5.1	4,38	3.87	5.58
Psychologie	6,67	4.89	6,97	7.76	8,37	4.17	5.01
Institut des études orientales et africaines	5,0	8.12	8,39	6.24	12,40	6.42	7.29
Sociologie	4,86	6.36	6,38	3.64	24,2	10.58	9.85
Langues étrangères et études régionales	7,95	12.2	10,1	10.47	48,05	26.69	28.8
Administration publique	<b>18,1</b>	<b>19.2</b>	<b>25,5</b>	<b>26.43</b>	<b>34.50</b>	<b>17.04</b>	<b>20.52</b>
Bioingénierie	11,7	7.64	14,2	10.84	5,08	4.12	6.16
Politique mondiale	9,53	7.27	10,2	6.47	39,73	27.73	23.07
Processus mondiaux	5,8	6.33	8,53	12.9	39.7	20.2	14.9
Etudes politiques					34,46	12.83	23,07