

RUSSIE : LES INSTITUTIONS POLITIQUES EN DANGER

Marie Mendras
CERI/CNRS

(...) Poutine est arrivé à la tête de l'État russe avec un slogan, la restauration de l'État, et une guerre, la guerre en Tchétchénie. Cinq ans plus tard, la guerre continue ; elle a créé un contexte favorable au terrorisme. L'État poutinien est en crise mais l'équipe dirigeante refuse de se remettre en question. Elle prétend avoir repris le contrôle de l'ensemble de la « verticale du pouvoir ». Pourtant, elle dénonce la corruption et l'inefficacité des administrations, l'incapacité du ministère de l'Intérieur à combattre le terrorisme et l'insoumission des gouverneurs de provinces¹. Et Vladimir Poutine impose des réformes politiques qui mettent encore plus en danger les institutions fondamentales de l'État de droit que sont le suffrage universel direct, le Parlement, le système judiciaire et les gouvernements des provinces de la Fédération.

Le 13 septembre 2004, dix jours après la meurtrière prise d'otages dans une école du Nord-Caucase, Vladimir Poutine annonce un ensemble de mesures visant à « intensifier la lutte contre le terrorisme ». A côté des mesures anti-terroristes, notamment le bouclage sécuritaire de la région du Nord-Caucase, il présente deux réformes très importantes qui n'ont aucun rapport avec la politique de sécurité.

Premièrement, alors qu'ils sont élus au suffrage universel direct depuis le milieu des années 1990, les gouverneurs des régions et les présidents des républiques seront désormais « élus » par les assemblées provinciales, sur proposition du Président de Russie, donc *de facto* nommés. Cette attaque contre les pouvoirs régionaux renforce la stratégie anti-fédérale de l'équipe poutinienne. En effet, la différenciation du pays, l'autonomisation des provinces et la perte de contrôle des instances centrales pendant les années 1990 ont provoqué une contre-attaque à la fois politique et économique. Dès le printemps 2000, Vladimir Poutine a lancé l'offensive contre les gouverneurs et cherché à limiter l'autonomie

¹ Voir les déclarations de Vladimir Poutine, le 4 septembre à la télévision russe, et l'interview du numéro deux de son administration présidentielle, Vladislav Sourkov, le 28 septembre 2004 à la *Komsomolskaia Pravda*.

budgétaire et politique des provinces². Après la vague d'attentats et la prise d'otages à l'école de Beslan en septembre 2004, Vladimir Poutine a pu intensifier son combat contre le fédéralisme et contre les pouvoirs régionaux.

Deuxièmement, Poutine demande une révision des lois électorales qui affaiblira encore les chances pour un opposant au régime de siéger à la Douma. Depuis 1993, les députés de la chambre basse sont élus pour moitié au scrutin proportionnel et pour moitié au scrutin uninominal à un tour. Poutine veut éliminer le scrutin uninominal, qui permet à une personnalité indépendante de se présenter dans sa circonscription. Dans la Douma actuelle, les rares députés libéraux et indépendants ont été élus au scrutin uninominal. Tous les députés seront donc élus au scrutin de liste si leur parti obtient plus de 7% des votes exprimés. Aux législatives de décembre 2003, seuls les partis proches du Kremlin et le parti communiste avaient franchi la barre des 5% , relevée ensuite à 7%. Le « parti du pouvoir », Russie Unie, est une vaste structure nomenklaturiste à laquelle les responsables politiques et administratifs jugent désormais indispensables de s'affilier. Après l'annonce présidentielle du 13 septembre 2004, les gouverneurs de province se sont précipités pour « prendre leur carte » afin d'afficher leur loyauté, au moins formelle, au régime Poutine.

L'institution parlementaire a vécu de nombreuses crises depuis octobre 1993, lorsque Boris Eltsine a envoyé l'armée déloger les députés récalcitrants de l'Assemblée, faisant au moins deux cents victimes. Cependant, jusqu'à la succession d'Eltsine en 1999, la Douma et le Conseil de la Fédération remplissaient encore leurs fonctions à la fois représentatives et législatives, ce qui n'est plus le cas depuis les réformes de Poutine³.

Par ailleurs, Poutine a aussi profité de la vague de terrorisme pour accroître encore la dépendance des juges. Les juges des Cours suprêmes sont nommés par le Haut Collège de Qualification des Juges. Les membres de ce collège seront désormais tous choisis par le chef de l'État ou par le président du Conseil de la Fédération. Les juges deviendront minoritaires dans ce collège. (...)

La dérive du régime vers l'arbitraire était devenue évidente dès l'année 2003. Le Kremlin engage un combat en règle contre Mikhail Khodorkovski, le patron du puissant groupe pétrolier loukos, sans s'embarrasser d'aucun scrupule. Les procédures judiciaires ne sont pas respectées, la société loukos est dépouillée, et les medias officiels se lancent dans une course à l'oligarchie, ravivant chez les Russes l'hostilité à l'égard de ces capitalistes qui ont « volé le patrimoine national ».

² Marie Mendras, dir., *Comment fonctionne la Russie ? Le politique, le bureaucrate et l'oligarchie*, CERI/Autrement, 2003.

³ En mai 2000, Le Président nouvellement élu change la composition du Conseil de la Fédération. Les membres sont désormais nommés alors que, précédemment, le gouverneur de région, élu au suffrage universel direct, et le président de l'assemblée provinciale, lui aussi élu, siégeaient ex officio à la Chambre haute.

Par ailleurs, les dirigeants à Moscou entraînent la Tchétchénie dans une impasse politique et sécuritaire. Ils imposent un référendum sur le statut de cette petite république du Caucase (qui doit rester dans la Fédération de Russie) et l'élection d'un « Président » de Tchétchénie. Les scrutins ont lieu dans des conditions indignes, alors que la population est sous occupation militaire et policière. La manipulation pour tenter de prouver que la Tchétchénie est en voie de « normalisation » conduit à l'assassinat du chef pro-russe Akhmad Kadyrov, dans un attentat qui fait des dizaines de morts, le 9 mai 2004. Depuis cette date, les attaques et les attentats se succèdent à un rythme effrayant, dans le Nord-Caucase et à Moscou. La « tchétchénisation » du pouvoir local, en parallèle avec l'arbitraire des troupes russes, a exacerbé les tensions, empêché toute réelle négociation entre Moscou et les indépendantistes, et conduit au développement des réseaux terroristes.

Les années 2003-2004 voient aussi la dégradation des conditions dans lesquelles se préparent et se tiennent les élections. Les observateurs étrangers ont dénoncé l'inéquité des campagnes électorales et les irrégularités aux législatives de décembre 2003 et à la présidentielle de mars 2004⁴. Ils mettent enfin noir sur blanc les défauts que les spécialistes de la Russie relevaient déjà aux élections précédentes, en 1999 et 2000. Les campagnes électorales favorisent outrageusement les candidats du Kremlin, l'accès aux médias n'est pas équitable, des menaces sont utilisées contre les candidats indésirables et les journalistes trop critiques, la fraude au moment du décompte peut compléter la panoplie quand le résultat n'est pas acquis d'avance.

La société s'est accommodée de ce détournement progressif de l'expression démocratique et de la sanction populaire. C'est en suivant l'opinion, et les comportements des Russes que l'on a pu détecter assez tôt, dès le milieu des années 1990, la désaffection des anciens Soviétiques à l'égard des avantages et des contraintes de la démocratie. Et on s'est alors rendu compte que les élites et la société étaient en phase sur ce point : la démocratie n'est pas une notion à rejeter mais elle ne serait pas adaptée au contexte russe. Le Président Poutine utilise cet état d'esprit des Russes, leur lassitude et leur désaffection envers la politique et le repli sur les questions privées et les problèmes matériels. La société n'est ni un risque, ni un atout pour le pouvoir. Elle existe à côté d'institutions dirigeantes dont elle cherche à se protéger. (...)

L'objectif de l'équipe Poutine est de limiter le pluralisme, la concurrence et la critique dans le domaine politique comme dans les affaires économiques. Loukos, la Tchétchénie et les élections sont trois éléments indissociables d'un phénomène d'ensemble : la concentration du pouvoir au sein d'un milieu dirigeant restreint, par la désertification de la sphère publique et le contrôle sur les ressources du pays. Les résultats attestent de

⁴ Le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) ont envoyé des missions d'observation. Le constat est très sévère.

l'efficacité des méthodes arbitraires et de la peur qu'elles diffusent au sein de la société. Rares sont les intellectuels, les députés indépendants, les militants des droits de l'Homme qui osent contester le régime haut et fort.

Poutine affirme être le garant d'un État fort mais, en réalité, il fragilise et décrédibilise les institutions publiques. La structure sur laquelle il s'appuie est l'administration présidentielle, un cabinet élargi qui double le gouvernement et qui travaille étroitement avec les services de renseignement et des réseaux d'affaires.

Vladimir Poutine est devenu un hyper Président. Depuis qu'il a les rênes bien en mains, qu'il s'est émancipé des faiseurs de roi et qu'il a assis sa réputation internationale, le style a changé, et le régime politique a changé. Les deux évolutions sont indissociables. En effet, quand on balaie les rouages de la concurrence et de l'alternance, le chef prend un rôle particulier, démesuré, et de plus en plus inadapté au défi posé par les grandes crises. Paradoxalement, un chef qui n'est soumis à aucun contrôle institutionnel se trouve donc livré aux batailles de couloirs et aux luttes d'intérêts particuliers et corporatistes, dans un univers clientéliste. Les proches de Poutine, l'administration présidentielle et les représentants des forces de l'ordre occupent l'espace politique, de plus en plus restreint. (...)

La loyauté affichée des hommes, le silence de la société, la démission des opposants et des intellectuels, la soumission des médias ne font pas un pays obéissant, travailleur, dynamique et sécurisé. La politique de contrôle du Kremlin se heurte aux habitudes prises ces dernières années, aux relations clientélistes, aux « systèmes locaux » qui gèrent les localités et des secteurs économiques plus sûrement que les lois et décrets centraux. La capacité des acteurs locaux et des entrepreneurs à résister aux injonctions du centre est actuellement mise à l'épreuve. Le meilleur rempart contre l'autocratie sera, en Russie, l'adaptabilité et le manque de transparence des élites, et l'habitude de se protéger derrière des façades d'obéissance.

Bonnes feuilles de « La Russie de Poutine », dossier coordonné par Marie Mendras, *Pouvoirs*, 112, à paraître en janvier 2005.