



HAL
open science

Les institutions politiques en danger

Marie Mendras

► **To cite this version:**

Marie Mendras. Les institutions politiques en danger. Pouvoirs - Revue française d'études constitutionnelles et politiques, 2005, 112, pp.9-22. <10.3917/pouv.112.0009>. <hal-01020617>

HAL Id: hal-01020617

<https://sciencespo.hal.science/hal-01020617v1>

Submitted on 8 Jul 2014

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

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



HAL Authorization

MARIE MENDRAS

LES INSTITUTIONS POLITIQUES EN DANGER

LES DIRIGEANTS RUSSES ONT TOURNÉ LE DOS à la démocratie. Depuis l'année 2003, et plus nettement depuis la vague de terrorisme de l'été 2004, les masques sont tombés. Ni le président Poutine, ni ses ministres et conseillers proches ne cherchent à convaincre que leur pays reste sur la « voie de la démocratisation ». Les dissertations à l'infini sur la transition, le constitutionnalisme, la naissance du citoyen semblent appartenir à un passé révolu. Nous sommes face à des réalités trop évidentes et préoccupantes pour continuer à décliner les paradigmes de la transition *à la russe*. Le constat est lourd et les stratégies du Kremlin sont sans équivoque. Le recul des libertés et du suffrage universel direct, le contrôle de l'information et des médias, la régression dans le fonctionnement de toutes les institutions publiques, l'exacerbation de la violence sont des phénomènes que personne ne conteste mais contre lesquels très peu de personnes en Russie luttent avec constance.

Par ailleurs, l'économie nationale maintient son taux de croissance essentiellement grâce aux ventes d'hydrocarbures et autres matières premières. Elle s'affirme de plus en plus comme une économie de rentes où les ressources abondent dans quelques secteurs limités mais puissants et très concentrés. L'État met tout en œuvre pour reprendre le contrôle de ces richesses et affaiblir les acteurs économiques trop indépendants afin d'assurer la pérennité du régime. L'affaire Ioukos, autour du procès de l'ancien dirigeant de cette grande société pétrolière, l'a amplement démontré. La diffusion de la croissance dans les autres secteurs de l'économie reste modeste, et le pays est en panne de développement économique et social. Le Russe moyen a l'impression d'avoir été trahi par les élites, à la fois en tant que citoyen et en tant que consommateur. Il reste dépendant des structures étatiques pour sa

9

survie matérielle et sa sécurité et espère encore que le président Poutine apportera la stabilisation longtemps promise.

Comment expliquer la régression des institutions démocratiques ? Où se situent les responsabilités ? La société accompagne-t-elle ce processus par conservatisme ou bien subit-elle des politiques qu'elle n'approuve pas ? Vladimir Poutine a-t-il réussi à reposer une chape sur la Russie et à rétablir un système hiérarchique et dissuasif où quelques institutions tiennent les grands rouages de la machine politique, économique et sociale ? Revient-on à des modes autoritaires de gestion des rapports de force ?

CONTRÔLE ET ARBITRAIRE

- 10 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 province¹. 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 « coup constitutionnel » du 13 septembre 2004

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 ». À côté des mesures antiterroristes, 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

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 *Komsomolskaïa Pravda*.

provinciales, sur proposition du président de Russie, donc *de facto* nommés. Cette attaque contre les pouvoirs régionaux renforce une tendance antifédérale qui sera discutée plus loin.

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 %. Les communistes ne se comportent pas en opposants actifs au régime et votent souvent les projets gouvernementaux. Le « parti du pouvoir », Russie Unie, est une vaste structure nomenklaturiste à laquelle les responsables politiques et administratifs jugent désormais indispensable 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 Poutine².

11

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.

La Cour constitutionnelle ne s'est pas prononcée sur les propositions présidentielles du 13 septembre 2004, confirmant ainsi qu'elle a abdiqué son rôle de contrôle indépendant depuis des années. De fait, la Constitution ne précise pas le mode de formation et les modalités d'élection des représentants au Parlement. Elle ne spécifie pas non plus

2. Francesca Mereu, « Governors lining up to join the Party », *The Moscow Times*, 24 septembre 2004.

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.

le mode de sélection des gouverneurs de région et présidents de république. Les conseillers du président affirment donc que les réformes n'appellent pas une révision de la Constitution. Mais les grands principes démocratiques et fédéraux inscrits dans la Loi fondamentale, notamment la représentation populaire, sont bafoués⁴.

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 collège⁵.

12 Dans le même temps, tous les médias sont soumis à des contrôles de plus en plus serrés du Kremlin, contrôles justifiés, encore, par la « guerre contre le terrorisme ». La guerre en Tchétchénie et les attentats qu'elle provoque ont fourni à Poutine l'occasion d'imposer un projet en préparation depuis des mois. En dépit de la censure accrue, des débats très animés ont cours sur des sites internet et dans certains journaux moscovites pour dénoncer la contre-libéralisation. Même les anciens présidents Gorbatchev et Eltsine sont sortis de leur réserve pour dire leur hostilité à ce détournement de la Constitution⁶.

La dérive sécuritaire et autoritaire :

Ioukos, la Tchétchénie, les élections

La dérive du régime vers l'arbitraire était devenue évidente dès l'année 2003. Le Kremlin engage un combat en règle contre Mikhaïl Khodorkovski, le patron du puissant groupe pétrolier Ioukos, sans s'embarasser d'aucun scrupule. Les procédures judiciaires ne sont pas respectées, la société Ioukos est dépouillée, et les médias 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 ».

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.

4. Mikhaïl Krasnov, « Putin iskazil Konstitutsiu » (Poutine a déformé la Constitution), gazeta.ru, 14 septembre 2004.

5. « The case against a lapdog judiciary », *The Moscow Times*, 4 octobre 2004.

6. Voir l'interview de Boris Eltsine dans *Moskovskie Novosti*, n° 36, 24 septembre 2004. Il dénonce « l'abandon de l'esprit et de la lettre de la Constitution que la nation a adoptée par référendum en 1993 ».

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, a empêché toute réelle négociation entre Moscou et les indépendantistes, et a 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 2004⁷. 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'avance⁸.

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. Ioukos, 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 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

7. 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.

8. Voir les analyses des experts du Centre Carnegie à Moscou, www.carnegie.ru, et le suivi des élections dans certains journaux moscovites comme *The Moscow Times*, *Kommersant*, *Novaia gazeta*.

qui double le gouvernement et qui travaille étroitement avec les services de renseignement et des réseaux d'affaires.

Comment la politique annoncée de restauration de l'État a-t-elle conduit à une telle altération des processus institutionnels ?

L'ÉTAT DÉLAISSÉ

Pour comprendre l'esprit et les méthodes qui prévalent depuis le début de la présidence Poutine en 2000, il importe de revenir sur la décennie eltsinienne et sur les conditions dans lesquelles un lieutenant-colonel, devenu chef du FSB, a été propulsé à la tête de l'État.

14 L'histoire politique des années 1990 est celle d'un État délaissé par ses propres élites. Après l'éclatement de l'URSS en 1991, la défaite de l'État, indissociable de la défaite du régime communiste, a conduit à un refus de la notion même d'État et des règles de gouvernement public. Le système soviétique était perçu comme s'étant condamné lui-même par hypertrophie de l'État-Parti, d'une hiérarchie inefficace et incapable de produire croissance et richesse. L'État n'était ni aimé ni respecté, les bureaucraties étaient jugées prédatrices et inefficaces. Depuis la *perestroïka* de Gorbatchev, tous les discours réformateurs appelaient à une réduction du rôle de l'État. L'hyperlibéralisme plus que l'esprit démocratique soufflait dans les milieux politiques et économiques.

Au début des années 1990, toutes les énergies vont vers l'économie: liberté des prix et des échanges, nouvelles législations dans le domaine de la propriété, des entreprises, des finances. Les privatisations permettent à une partie de l'ancienne *nomenklatura* et à de jeunes entrepreneurs de s'enrichir; certains bâtiront des fortunes colossales. À part quelques experts en droit, et quelques intellectuels, personne ne mène de réflexion sur l'État. Le Kremlin tient simplement une feuille de route sur les institutions démocratiques et les législations nécessaires à la transformation capitaliste, en particulier les privatisations. Même la rédaction de la nouvelle Constitution échappe *in fine* au débat public. Après la crise aiguë qui oppose Eltsine à un large groupe de députés en octobre 1993, le projet constitutionnel est révisé en catimini et n'est plus soumis à aucune critique jusqu'au référendum de décembre 1993⁹.

9. Marie Mendras, « Lettre de Russie: les votes du 12 décembre 1993 », *Pouvoirs*, n° 69, 1994.

La libéralisation et les formidables opportunités qui s’ouvrent dans le domaine économique et financier sont telles que la politique institutionnelle et la réflexion sur l’avenir de la société ne sont pas au rang des priorités. Les intérêts économiques et les habitudes de secret et d’absence de responsabilité devant les citoyens ont certainement été à la source des comportements antidémocratiques et prédateurs d’une partie des élites. Eltsine, ses conseillers et ses ministres n’ont pas assuré la construction d’un État démocratique, d’un gouvernement efficace et responsable, mais ils n’étaient pas non plus opposés à la libéralisation du pays.

Pendant le premier mandat de Boris Eltsine, la Russie a connu une remarquable ouverture et une réelle démocratisation de la vie publique, notamment le pluralisme des médias et des élections concurrentielles. Cependant, il se produit dans le même temps, de manière encore sporadique, une lente dégradation des institutions démocratiques, tendance qui s’accélère pendant le second mandat eltsinien, de l’été 1996 à Noël 1999. Réélu grâce au soutien financier des oligarques et au zèle de certaines administrations, malade et peu présent au Kremlin, Boris Eltsine laisse s’installer un « régime de cour » ; la corruption et les scandales touchent le sommet de l’État. Le krach financier d’août 1998 fait exploser la bulle moscovite et démontre les carences du gouvernement.

C’est dans ce contexte dégradé de fin de règne que Vladimir Poutine est choisi comme dauphin. Il devait remplir certains engagements dans des circonstances bien particulières. L’entourage de Boris Eltsine était corrompu et divisé. Vladimir Poutine, chef du FSB (les services de renseignement intérieur, ex-KGB) depuis peu de temps – il avait travaillé dans l’appareil présidentiel de 1996 à 1998 –, a paru être l’homme le mieux placé pour donner des assurances à « la Famille » et aux oligarques proches du pouvoir. Il a bénéficié de la grande conflictualité au sein du groupe dirigeant, ce qui rendait difficile tout consensus sur une personne. Le chef du FSB ne faisait pas partie des très proches d’Eltsine. Il est devenu, malgré lui, l’homme de la situation, puis en a très bien joué. Au fil des mois et des années, Poutine s’est imposé au Kremlin, au cœur de réseaux puissants, et sa personnalité ainsi que son mode d’exercice du pouvoir ont pesé de plus en plus sur l’histoire politique de la Russie. Mais au départ, en 1999-2000, Poutine n’a pas été choisi comme dauphin pour sa personnalité ou ses qualités de commandement.

Alors qu’Eltsine en avait fait son successeur, Poutine n’a ensuite cessé de dénoncer le désordre et l’incurie hérités de son prédécesseur.

Toute la rhétorique d'« ordre » depuis 2000 se construit sur une dépréciation du gouvernement précédent. Dès qu'est émise la moindre critique sur la dérive autoritaire, les défenseurs du régime répondent : tout est mieux que le chaos d'avant.

Se démarquer nettement de l'héritage laissé par son prédécesseur est dans la tradition d'un pays qui n'a jamais connu d'alternance démocratique et pacifique. Eltsine a déprécié Gorbatchev et sa *perestroïka* « socialiste », Gorbatchev a enterré Brejnev et le brejnévisme, Brejnev a tourné en dérision Khrouchtchev, et Khrouchtchev a déstalinisé. Le président actuel ne cherche pas à se situer dans une lignée, à poursuivre une politique engagée avant lui. Il affirme au contraire une approche différente, centralisatrice et autoritaire. Il justifie ses choix en creusant toujours un peu plus l'ornière dont il serait en train de tirer son pays.

16 Il est très commode aujourd'hui de simplifier le contexte et de présenter l'État eltsinien comme pris en otage par des oligarques sans scrupule, des bureaucrates corrompus et des dirigeants provinciaux qui serviraient leurs propres intérêts au mépris de tout esprit public. L'équipe Poutine a attaqué l'autonomie des provinces et remis en chantier la construction fédérale dès 2000. La guerre en Tchétchénie et le terrorisme qui frappe de plus en plus durement le pays ont fourni au pouvoir la justification de sa stratégie centralisatrice : puisque la nation est en danger, l'unité et l'intégrité de l'État doivent être renforcées. Dans une interview donnée en septembre 2004 après le drame de Beslan, le chef adjoint de l'administration présidentielle, Vladislav Sourkov, n'hésite pas à dire : « Devant la menace d'anéantissement de l'intégrité étatique, le président est obligé de mettre en œuvre le principe constitutionnel d'unité du pouvoir exécutif¹⁰. » La lutte contre le terrorisme passe par le rejet du fédéralisme et la concentration des pouvoirs exécutifs au Kremlin.

UNITÉ ET UNIFORMITÉ

À Moscou, le fédéralisme est traité comme un vestige incongru et néfaste de la construction soviétique des années 1920. Pour la quasi-totalité des personnalités politiques moscovites, le système fédéral est une invitation au séparatisme. Elles rêveraient d'un État unitaire, découpé en départements à la française, mais l'histoire a construit l'empire russe

10. Vladislav Sourkov, art. cit.

tout autrement, par conquêtes de territoires et intégration de peuples autres que russe qui ont pour la plupart conservé leur identité. Dans la Fédération actuelle, directement héritée de la république soviétique de Russie, le tiers des 89 provinces portent le nom d'une nationalité (Tatarstan, Tchouvachie, Ingouchie...). Beaucoup ont vu dans la Constitution soviétique, fédérale sur le papier même si la pratique soviétique était autoritaire, la cause de l'effondrement de l'URSS en 1991. Et les dirigeants post-soviétiques se sont convaincus du fait que la Tchétchénie n'aurait pas tenté de s'émanciper si la Russie n'avait pas été une république fédérative.

En réalité, la prise d'autonomie des provinces est le résultat direct du désintérêt des élites moscovites pour l'organisation de l'État et de ses différentes structures. Au début des années 1990, les élites locales se sont trouvées face à leurs responsabilités, sans instructions du centre, le plus souvent privées des subsides fédéraux. Elles se sont adaptées à la nouvelle donne et ont consolidé les pouvoirs des administrations locales et régionales. Les dirigeants tchétchènes ont été plus loin et ont revendiqué l'indépendance de la république.

Ainsi, dans les années 1990, les appareils bureaucratiques s'organisent, chacun à son échelon, et prennent de plus en plus de poids dans la gestion du pays. Ils développent des relations étroites avec les entreprises pour assurer leurs ressources budgétaires et pour partager les obligations sociales (éviter le chômage, prendre en charge la maintenance des infrastructures, financer des projets...). Les chefs d'exécutif sont élus et ont donc une autorité qui ne dépend pas des hommes politiques et des technocrates moscovites. Les modes de gouvernement varient considérablement d'une province à l'autre, en fonction de nombreux facteurs géographiques et humains, économiques et sociaux. La république du Tatarstan, qui dispose de ressources en matières premières, notamment du pétrole, et qui a une identité nationale propre, peut aisément se développer de manière autonome, alors qu'une région pauvre comme Oulianovsk se trouve plus dépendante. Certains régimes sont plus autoritaires, plus corrompus que d'autres. Certaines provinces sont ouvertes vers l'étranger, d'autres n'ont pas de telles opportunités.

La différenciation du pays, l'autonomisation des provinces et la perte de contrôle des instances centrales ont provoqué une contre-attaque à la fois politique et économique¹¹. Dès le printemps 2000,

11. Harley Balzer, « Managed pluralism: Vladimir Putin's emerging regime », *Post-Soviet Affairs*, vol. 19, n° 3, juillet-septembre 2003, p. 189-227; Marie Mendras (dir.), *Comment*

Vladimir Poutine a lancé l'offensive contre les gouverneurs et a cherché à limiter l'autonomie budgétaire et politique des provinces.

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. Sa politique passe par la complète domestication du suffrage universel. La détérioration des conditions du vote libre en Russie a certes commencé avant Poutine, dès la réélection d'Eltsine en 1996. Rappelons qu'en 1989, encore sous le régime communiste, se tiennent les premières élections où plusieurs candidats peuvent se disputer un siège de député. Depuis 1991-1993, et jusqu'aux réformes de Poutine en 2004, les responsables politiques, au niveau fédéral, régional ou républicain, sont élus au suffrage universel direct.

18 Le vote libre ne s'est pas imposé d'emblée comme le meilleur mode de sélection. Pour de nombreux fonctionnaires et politiques critiques des réformes gorbatchéviennes, c'est précisément la liberté donnée au peuple de choisir qui a conduit à l'effondrement du système et à l'affaiblissement du pays. L'élection par les citoyens ne s'est pas traduite en Russie par une transformation radicale du rapport entre gouvernants et gouvernés car les dirigeants ont conçu le vote libre comme une obligation du modèle démocratique et comme un mode d'arbitrage au sein des élites.

La première grande crise intervient en septembre-octobre 1993 quand Eltsine lance l'armée contre le Parlement récalcitrant. Le référendum sur la nouvelle Constitution et les élections législatives auront lieu deux mois plus tard dans un climat alourdi par le drame. Un autre tournant est pris en 1995-1996 quand il faut réélire Eltsine. Refusant l'imprévisibilité et l'alternance, l'entourage du président, les puissants financiers et les services de renseignement préfèrent assurer le maintien d'Eltsine au Kremlin. La concurrence n'était pas ouverte car les partis d'opposition ne disposaient pas des mêmes moyens, financiers, médiatiques et politiques.

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 Sovi-

tiques à l'égard des avantages et des contraintes de la démocratie¹². 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 n'est 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 pour construire une conception du développement du pays. Le 4 septembre à la télévision, puis le 6 septembre 2004 devant un groupe de spécialistes occidentaux de la Russie, Poutine a expliqué que « les instruments démocratiques doivent être compatibles avec le niveau de développement de la société. Or, en Russie, le niveau est encore en retard¹³ ».

Le président et ses porte-parole s'engouffrent dans cette explication : puisque nos administrés ne sont pas prêts pour un système politique démocratique et sophistiqué, nous, les dirigeants, devons adapter notre mode de gouvernement. Plus qu'un nivellement par le bas, c'est une autojustification pour imposer un régime de type autoritaire, sans contre-pouvoirs et donc non responsable, et fermé à la discussion. 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.

19

LE POUVOIR PRÉSIDENTIEL ÉCHAPPE AUX INSTITUTIONS ET À LA RESPONSABILITÉ

Ainsi, si la plupart des institutions démocratiques étaient sur le déclin avant l'arrivée de Poutine aux commandes, elles sont clairement en danger aujourd'hui.

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

12. Marie Mendras, « La préférence pour le flou. Pourquoi la construction d'un régime démocratique n'est pas la priorité des Russes », *Le Débat*, n° 107, novembre-décembre 1999, p. 35-50; Timothy Colton et Michael McFaul, « Are Russians undemocratic », *Post-Soviet Affairs*, vol. 18, n° 2, avril-juin 2002, p. 91-121.

13. Rencontre de Vladimir Poutine avec un groupe d'universitaires et de journalistes occidentaux, le 6 septembre 2004, Novo Ogarevo, Russie. Notes de l'auteur.

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.

20 Le sort de Vladimir Poutine est de s'accrocher à l'hyper-présidentialisme du régime, concentrant autour de lui la prise de décision et le contrôle, sans système solide de gouvernement. Il est comme suspendu à la branche hypertrophiée de son administration présidentielle (et de ses conseillers et collègues des services de renseignement), mais dissocié du reste du système, un système complexe et dense d'administrations centrales et locales, de structures de force qui montent en puissance, et de patrons d'entreprise qui tiennent encore dans leurs mains une grande partie des ressources de l'État. La fragilité et les dysfonctionnements de cette construction politique ont été amplement démontrés par l'incompétence des autorités au moment de la prise d'otages de Beslan et par les réformes présentées par Poutine le 13 septembre. Si le système d'« État restauré », dont il s'enorgueillit depuis 2000, avait fait ses preuves, ces mesures radicales, et dangereuses, ne seraient pas nécessaires.

Le gouvernement laisse la place au seul véritable pouvoir exécutif, la présidence. Depuis la démission forcée du gouvernement Kassianov, deux semaines avant la réélection de Poutine en mars 2004, le gouvernement Fradkov se fonde dans la grande machine administrative. Pendant la crise provoquée par les actes terroristes, à l'été 2004, le gouvernement est resté au second plan. Quant aux autorités régionales et locales, elles sont rabaissées, politiquement, au niveau de simples organes administratifs. 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 faiblesse de la stratégie poutinienne, sur le plus long terme, est qu'elle est pensée comme une contre-attaque et une prise accrue de contrôle, et non comme une restructuration de l'État et des modes de gouvernement. Les limites sont dans les *a priori*, les partis pris, les revanches qui guident la décision. L'équipe poutinienne s'attaque à tout organisme qui ne lui répond pas comme elle le souhaite. Elle tempête contre la corruption et l'inefficacité. Le président a même directement attaqué le ministère de l'Intérieur après le drame de Beslan. Mais il l'a fait pour mieux protéger les patrons centraux des services de renseignement qu'il n'ose même pas égratigner. Les seuls responsables

sanctionnés ont été les chefs locaux, en Ossétie du Nord, cette petite république du Nord-Caucase où a eu lieu la prise d'otages. Ainsi, le groupe dirigeant réduit le nombre de personnes qui comptent dans la décision. Il limite la responsabilité de chacun. Car s'il peut « sanctionner » en faisant payer un petit chef, il n'impose pas le devoir de rendre des comptes aux citoyens ou à des institutions les représentant. Le président écarte les hommes et vide les institutions de leur sens, et donc de leur autorité et de leur représentativité.

Mais la loyauté affichée des hommes, le silence de la société, la démission des opposants et des intellectuels, la soumission des médias font-ils un pays obéissant, travailleur, dynamique et sécurisé ? La quadrature du cercle est bien dans ce contraste entre un régime de plus en plus refermé sur lui-même et une économie en croissance et en partie ouverte vers le monde extérieur. Par ailleurs, 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.

21

R É S U M É

Le recul des libertés et du suffrage universel direct, le contrôle de l'information et des médias, la régression dans le fonctionnement de toutes les institutions publiques, l'exacerbation de la violence sont des réalités trop évidentes et préoccupantes pour continuer à décliner les paradigmes de la transition à la russe. Le Kremlin concentre peu à peu l'essentiel du pouvoir dans l'exécutif, joue, dangereusement, du terrorisme international pour prendre des mesures sécuritaires et autoritaires, reprend le contrôle des richesses pétrolières, rejette le fédéralisme, mais se désintéresse de l'organisation de l'État et de ses structures. Vladimir Poutine s'isole dans un régime hyper-présidentieliste ; sur le plus long terme, la faiblesse de sa stratégie est qu'elle est pensée comme une contre-attaque et une prise accrue de contrôle, et non comme une restructuration de l'État et des modes de gouvernement.

B I B L I O G R A P H I E

- Timothy Colton, *Transitional Citizens. Voters and What Influences Them in the New Russia*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, 2000.
- Leokadia Drobyjeva (dir.), *Rossia reformiruiuchtchaia* (La Russie en transformation), Moscou, Academia, 2002.
- D. Lane, C. Ross, *The Transition from Communism to Capitalism. Ruling Elites from Gorbachev to Yeltsin*, New York, St-Martin Press, 1999.
- Michael McFaul, Nikolai Petrov and Andreï Ryabov, *Between Dictatorship and Democracy. Russian Post-Communist Political Reform*, Washington DC, Carnegie Endowment for Peace, 2004.
- Marie Mendras (dir.), *Comment fonctionne la Russie ? Le politique, le bureaucrate et l'oligarque*, Paris, CERI/Autrement, 2003.
- Peter Reddaway, Robert Ortung (eds.), *Where does Power Lie ? Putin's Federal Reforms*, Boulder, Rowman & Littlefield, 2003.
- 22 Lilia Shevtsova, *Putin's Russia*, Washington DC, Carnegie Endowment for Peace, 2003.
- William Tompson, « Putin's challenge: the politics of structural reform in Russia », *Europe-Asia Studies*, vol. 54, n° 6, 2002, p. 933-957.
- Anatoli Vichnevski, *La Faucille et le Rouble. Histoire de la modernisation conservatrice en URSS*, Paris, Gallimard, 2000.
- Yevgeny Yasin, « A battle between business and bureaucracy », *Russia in Global Affairs*, p. 52-66.
- Epokha Eltsina* (L'époque Eltsine), Moscou, Éditions Vagrius, 2001.
- « Special Focus on Legal Reform », numéro spécial de la revue *Demokratizatsiya*, Washington, vol. 11, n° 3, été 2003, p. 335-439.