

LETTRE DE MOSCOU

La Russie vote et se divise

Le 12 décembre 1993, les citoyens de la Fédération de Russie se sont prononcés sur une nouvelle Constitution et ont élu un Parlement bicaméral. Ils conservent leur président, Boris Eltsine, et leur Premier ministre, Victor Tchernomyrdine, car ni l'un ni l'autre n'ont jugé nécessaire de remettre leur responsabilité en jeu après un changement de régime constitutionnel.

Formellement, la Russie est sortie du chaos institutionnel des deux dernières années. La nouvelle Loi fondamentale instaure un régime très présidentiel et un système fédéral plus « centralisé » que régionalisé. La réalité est beaucoup plus confuse et permet de douter de la stabilité et du bon fonctionnement des nouvelles institutions. Les électeurs ont nettement désavoué le pouvoir en place pour donner leurs voix aux formations d'opposition. Ils ont élu à la Chambre haute du Parlement la plupart des chefs provinciaux qui ne se sentent pas subordonnés à une administration centrale. Par ailleurs, près de la moitié des républiques et régions qui composent la Fédération de Russie n'ont

pas approuvé la Constitution, fragilisant ainsi un texte qui ne précise en rien la répartition des compétences entre le centre et les provinces.

173

LA DÉFAITE DE BORIS ELTSINE ET DES RÉFORMATEURS

Les scrutins du 12 décembre ont eu lieu dans un contexte très morose, au terme d'une année de lutte ouverte entre le président et les députés du Soviet suprême, deux mois après l'assaut du Parlement par les forces de l'ordre. Les violences des 3 et 4 octobre 1993 ont fait plusieurs centaines de victimes (le bilan définitif n'est toujours pas établi officiellement) et ont sévèrement terni l'image de Boris Eltsine. Le recours à la force a été perçu comme un aveu de faiblesse du président et non comme un signe de puissance, en particulier dans les provinces de Russie qui regardent avec de plus en plus de méfiance les drames politiques de la scène moscovite.

La dissolution du Soviet suprême par la force a eu également un effet

* Chargée de recherche au CNRS (CERI - Fondation nationale des sciences politiques).

négalif sur l'institution parlementaire en tant que telle. Un pouvoir législatif représentatif de la nation et véritable contrepoids à l'exécutif est un fait trop neuf pour être déjà ancré dans les mœurs et les mentalités. Les événements de l'année 1993 ont accru la méfiance d'une partie importante de la population à l'égard des institutions d'État et des hommes qui les dirigent.

L'équipe présidentielle a cru pouvoir bénéficier de cette désillusion pour imposer la notion de « pouvoirs présidentiels forts ». Puisque la séparation des pouvoirs se traduit en Russie par une lutte acharnée entre les pouvoirs, ne vaut-il pas mieux concentrer la décision dans les mains du président sans contrôle effectif du Parlement ? Tel était le leitmotiv des conseillers de Boris Eltsine en octobre et novembre 1993 et telle est la logique du projet de Constitution publié, sans discussion préalable, par les autorités le 10 novembre 1993¹.

En l'absence de Parlement, l'exécutif a fait l'économie d'un dialogue avec les élus, même les élus régionaux, ce qui a augmenté la défiance des provinces. Cette Constitution est fédérale et concerne donc directement les 89 républiques, territoires et régions qui composent la Fédération. Alors que les chefs des pouvoirs exécutif et législatif de chaque province avaient été conviés à participer à l'élaboration du

projet constitutionnel au printemps et à l'été 1993², ils sont écartés du processus après le drame du 4 octobre. La Constitution promulguée le 21 décembre 1993 instaure formellement un régime très présidentiel et ne définit pas clairement les statuts des différents territoires et la répartition des compétences entre les instances fédérales et les pouvoirs républicains et régionaux. Le traité de la Fédération, signé en mars 1992 par les républiques de Russie (à l'exception de la Tchétchénie et du Tatarstan), qui y voyaient reconnu leur souveraineté et des pouvoirs propres, n'est pas repris dans le texte définitif de la Constitution³.

A partir d'octobre 1993, le pouvoir eltsinien a délaissé la politique de dialogue et de consultation pour imposer ses choix. Cette dérive a eu de fortes répercussions sur l'électorat. Il suffit de comparer les résultats du référendum du 25 avril 1993 avec les élections du 12 décembre pour mesurer l'ampleur de la débâcle. Le 25 avril, 58 % des votants avaient renouvelé leur confiance à leur président, élu au suffrage universel le 12 juin 1991 pour cinq ans. Les résultats de ce vote plébiscitaire indiquaient déjà des signes de faiblesse du pouvoir eltsinien. L'abstention avait été assez élevée (34 %), une vingtaine de républiques et

1. Le projet de Constitution a été publié dans le quotidien gouvernemental *Izvestiia*, 10 novembre 1993.

2. En juin et juillet 1993 se réunit une conférence constitutionnelle, composée d'experts et de représentants des républiques et des régions, qui aboutit à un projet le 12 juillet. Ce texte était moins présidentiel et accordait plus de droits aux républiques et aux régions. Cf. Vera Tolz, « Drafting the New Russian Constitution », *RFE/RL Research Report*, n° 29, 16 juillet 1993, p. 1-15, et Carla Thorson, « Russia's Draft Constitution », *ibid.*, vol. 2, n° 48, p. 9-15.

3. Sur le débat constitutionnel en 1992, cf. Marie Mendras, « Lettre de Moscou. La constitution introuvable », *Pouvoirs*, n° 65, 1993, p. 163-169.

régions avaient voté contre B. Eltsine, et près de 50 % des votants demandaient que le président remette son mandat en jeu par la tenue d'une élection présidentielle anticipée, en plus d'élections législatives¹. Le 12 décembre, l'abstention grimpe à 45,2 % en moyenne fédérale et dépasse 50 % dans 25 républiques et régions² ; le bloc eltsinien « Choix de la Russie », conduit par Egor Gaidar, ne remporte que 15 % des suffrages au scrutin de liste pour l'élection de la Douma alors que les partis et blocs d'opposition remportent plus de la moitié des voix.

La Russie a basculé entre avril et décembre 1993. Elle a voté contre les hommes se réclamant du pouvoir eltsinien et de ses réformes. La situation économique et sociale s'est dans l'ensemble dégradée et la perspective d'une amélioration rapide s'est estompée. La réforme économique est devenue un serpent de mer, aux formes changeantes, dont personne ne sait où elle mène. La corruption et l'insécurité générale ont développé en Russie une hostilité à l'égard des gouvernants et de l'administration. La protestation sociale est bien présente mais, au lieu de s'exprimer d'abord dans des mouvements sociaux, a éclaté dans un vote « contre ».

Les scrutins du 12 décembre étaient complexes. Les électeurs avaient en main quatre bulletins de vote, et même cinq bulletins dans les régions qui en avaient profité pour tenir une élection locale. Un bulletin concernait

l'adoption du projet de Constitution, un autre la Chambre haute ou Conseil de la Fédération, les deux derniers la Chambre basse ou Douma d'État. En effet, les 450 députés de la Douma sont élus pour moitié au scrutin de liste, à la proportionnelle ; pour moitié au scrutin uninominal par circonscription. Ainsi, 225 députés sont élus sur des listes fédérales de partis ou blocs, 225 autres députés représentent les 225 circonscriptions électorales de la Russie, circonscriptions découpées à la va-vite en novembre 1993.

Ce système a été aménagé pour éviter que la Douma ne soit un forum de défense des intérêts locaux sans conscience « nationale fédérale ». Il a fallu mettre sur pied en quelques semaines des « blocs » électoraux pour le scrutin de liste afin de combler l'absence d'organisations politiques. A l'exception du Parti communiste, aucun parti politique constitué, avec une direction centrale et des bases dans toutes les régions, n'existe en Russie aujourd'hui.

Le Conseil de la Fédération est élu au scrutin uninominal, à raison de 2 députés par république et région de la Fédération, soit 178 députés théoriquement. 170 ont été élus le 12 décembre 1993. Il rassemble des présidents de républiques, des gouverneurs de régions, des maires de grandes villes et d'autres responsables régionaux. Cette Chambre haute a, aux termes de la Constitution, des pouvoirs limités : elle approuve certaines lois votées par

175

1. Marie Mendras, « Les trois Russies. Analyse du référendum du 25 avril 1993 », *Revue française de science politique*, vol. 43, n° 6, décembre 1993, p. 897-939.

2. Selon les résultats préliminaires fournis par l'Administration présidentielle, le 18 décembre 1993. Les résultats définitifs par circonscription n'ont toujours pas été publiés au moment de la rédaction de cet article, fin janvier 1994.

la Douma, concernant le budget, les impôts, la ratification des traités internationaux, « la guerre et la paix » (article 106) et elle se prononce sur certaines décisions du président, relatives notamment à l'état d'urgence et déclaration de guerre (article 102). La durée et la périodicité de ses sessions ne sont pas prévues dans la Loi fondamentale. Cependant, sa composition en fait une sorte de « directoire » des chefs provinciaux qui ne manqueront pas d'utiliser ce forum pour affirmer leur poids dans le gouvernement du pays.

176 La Chambre basse, la Douma d'État, est l'instance législative permanente. Elle vote les lois, mais le président peut aisément la contourner en légiférant par décrets dans de nombreux domaines. Il peut dissoudre la Douma, notamment si celle-ci refuse par trois fois la nomination du Premier ministre, sauf pendant la première année d'existence de la Douma et pendant les six derniers mois du mandat présidentiel. La Constitution eltsinienne a été rédigée avec l'idée de faire de la Douma une chambre d'enregistrement des décisions présidentielles et des projets de loi du gouvernement. Cependant, l'« esprit de la Constitution » n'a pas survécu à l'élection législative. Pour que le Parlement soit docile, il faudrait que Boris Eltsine y ait une majorité confortable. Or, tout au contraire, il fait face à une opposition majoritaire à la Douma. Il peut simplement profiter de l'éclatement des groupes d'opposition comme des groupes « réformateurs » pour trouver, au coup par coup, une majorité sur les projets de loi les plus importants.

Élections à la Douma

Résultats des listes à la proportionnelle ¹

Parti libéral	
démocratique (Jirinovski)	22,79 %
Choix de la Russie (Gaidar)	15,38 %
Parti communiste de Russie	12,35 %
Femmes de Russie	8,10 %
Parti agraire	7,90 %
« Iabloko » (Iavlinskii-Boldyrev-Lukin)	7,83 %
Unité et Entente russe (Chakhrai)	6,76 %
Parti démocratique de Russie (Travkine)	5,50 %
Mouvement pour les réformes démocratiques (Sobtchak)	4,06 %
Union civique	1,92 %
Avenir de la Russie, nouveaux noms	1,25 %
Parti écologique « Kedr »	0,75 %
Dignité et Charité	0,70 %

Participation : 58 187 755 votants, soit 54,8 % des inscrits

Les quatre blocs réformateurs n'ont réussi à rassembler que 34 % des suffrages au scrutin de liste pour l'élection de la moitié de la Douma. Au scrutin uninominal, ils ont fait un score encore plus médiocre, car de nombreux candidats se sont présentés sans étiquette. Les « réformateurs » restent toujours aussi divisés entre eux et n'ont pas constitué d'alliance formelle à l'Assemblée. Chacun a constitué son groupe ou sa « fraction » (*fraktsiia*) parlementaire, en perdant d'ailleurs des députés qui préfèrent rejoindre le groupe de la « nouvelle politique régionale », constitué pour représenter les intérêts des provinces. La discipline parlementaire des groupes sera

1. Source : Itar-Tass, 25 décembre 1993.

Groupes et fractions à la Douma d'État (janvier 1994)¹

« Réformateurs » :	
Choix de la Russie	76
Unité et Entente	30
Iabloko	25
« Centristes » :	
Parti démocratique	15
« Conservateurs » :	
Parti communiste	45
Parti agraire	55
Femmes de Russie	23
« Extrême droite » :	
Libéral-démocratique	63
« Régionalistes » :	
Nouvelle politique régionale	65
<i>Indépendants</i>	47
TOTAL	444

faible et les prévisions de vote d'autant plus difficiles.

La surprise du scrutin a été la réussite du parti dit « libéral-démocratique » de Vladimir Jirinovski, qui vient en tête avec 22,79 % des voix, soit nettement devant « Choix de la Russie ». Ce parti n'est guère plus organisé que les autres blocs électoraux et seul M. Jirinovski est connu du public. Il s'était présenté à l'élection présidentielle de juin 1991 et avait obtenu le troisième score avec 7,8 % des voix, derrière M. Eltsine (57 %) et M. Rijkov (15 %). Il a mené seul la campagne en novembre-décembre

1993, avec virulence et démagogie, en combinant les deux grandes frustrations des Russes depuis 1991 : la perte de puissance et de prestige, l'insécurité économique et sociale. Il a utilisé au mieux l'insatisfaction à l'égard du pouvoir en place. N'ayant jamais occupé de poste de responsabilité politique, il a fait vibrer une corde protestataire, anti-institutionnelle. En votant pour M. Jirinovski, on sanctionne le gouvernement, la bureaucratie et la réforme et on exprime le désir d'« ordre », thème privilégié du leader extrémiste.

Selon le sociologue Iouri Levada, les électeurs de Jirinovski ne sont pas des laissés-pour-compte. Ils se diviseraient en deux groupes d'électeurs. Il y a d'abord le noyau dur, qui rassemble des hommes jeunes, habitants des grandes villes, « cols blancs » plutôt que « cols bleus ». S'y est agrégée une autre population d'électeurs, rattachés à Jirinovski au dernier moment ; ce seraient des hommes plus âgés, moins éduqués, ouvriers et petits employés. Les salariés des grandes entreprises industrielles et les militaires seraient largement représentés dans l'électorat Jirinovski. Le défaut des sondages du VTsIOM (Centre national d'étude de l'opinion publique) est que leur échantillon n'inclut pas d'habitant des zones rurales et des petites villes. La géographie électorale du vote Jirinovski (voir carte, page suivante) indique que ce vote est important dans les régions rurales, en particulier dans la région des Terres noires, au sud de Moscou.

177

1. Un groupe a au minimum 35 membres, une fraction au minimum 14. La liste des députés élus aux deux Chambres a été publiée dans *Rossiiskaia Gazeta*, 28 décembre 1993.

La percée de l'extrême droite s'accompagne de bons scores du Parti communiste, du Parti agraire et du bloc « Femmes de Russie », ce que l'on peut appeler la « droite institutionnelle ». Le vote Jirinovski n'a pas pris des voix dans cet électorat conservateur. Au contraire, les suffrages s'additionnent ; l'existence de plusieurs partis d'opposition a permis de faire le plein des voix antigouvernementales. Dans la plupart des circonscriptions, quand le pourcentage des voix Jirinovski est élevé, celui des voix communistes, agraires et « Femmes de Russie » l'est aussi. L'addition des voix pour ces quatre formations dépasse 50 % des suffrages exprimés dans de nombreuses républiques et régions de la Fédération.

Il n'y a pas d'alliance, ni même de rapprochement, entre les députés du parti de V. Jirinovski et les députés de la « droite institutionnelle ». Ceci s'est vérifié au moment de la création des groupes parlementaires à la Douma et dans l'organisation des commissions parlementaires après le 11 janvier 1994, jour d'ouverture de l'Assemblée. Les communistes et les agraires ont formé une alliance avec un parti dit « centriste », le Parti démocratique de Russie de Nikolai Travkine.

Par contre, dans le camp « réformateur », la division des rangs et la concurrence entre plusieurs blocs a eu un effet négatif. Au lieu de leur permettre de rassembler un électorat large et divers, les dissensions au sein de cette petite élite ont accentué le désarroi et l'agacement des électeurs. Très rares sont les régions où l'addition des voix des blocs de E. Gaïdar, S. Chakhraï et G. Iavlinski permet

d'atteindre 50 %. G. Iavlinski, qui a pris ses distances avec le gouvernement de B. Eltsine, a fait un meilleur score que le ministre S. Chakhraï.

Personne n'avait prévu que le parti de Jirinovski viendrait en tête du scrutin de liste, ni le gouvernement ni les experts en sondages, car personne n'avait vu monter une « troisième voie », ni réformatrice ni conservatrice. Chacun continuait de raisonner selon le schéma « réforme contre réaction », « libéraux contre communistes ». Ce schéma a volé en éclats avec Jirinovski et le vote contre les communistes et contre les eltsiniens. La lutte entre Eltsine et les conservateurs du Parlement, qui a conduit à l'assaut dramatique du 4 octobre 1993, a probablement cristallisé ce « troisième vote », opposé aux deux camps moscovites.

Le président Eltsine et son gouvernement avaient entretenu l'idée d'une victoire aux élections législatives (on annonçait plus de 30 % pour le bloc d'Egor Gaïdar) et ont eu bien du mal à reconnaître la défaite et à en accepter les conséquences, comme le départ d'Egor Gaïdar, sanctionné par les électeurs. Ils avaient mené une campagne ennuyeuse, sans programme concret et convaincant, et avaient exposé au grand jour leurs dissensions. Ils avaient perdu le contact avec les réalités du pays et sous-estimé l'hostilité de la population. Ils avaient surtout la conviction que leurs concitoyens voteraient pour eux, pour ceux qui sont au pouvoir, par habitude et par respect de l'autorité.

Or, dans les provinces de Russie, on a voté contre le Kremlin.

LA RUSSIE RÉFRACTAIRE
S'AGRANDIT

Boris Eltsine et son gouvernement ont perdu dans presque toutes les régions clés de Russie européenne, du Nord-Caucase et de Sibérie occidentale. La carte indique les républiques et régions où les votes pour le parti de M. Jirinovski et pour le Parti communiste ont dépassé les moyennes nationales. Cette carte est établie sur la base de résultats préliminaires et épars, par région. En effet, six semaines après les élections, les autorités n'avaient toujours pas publié les résultats définitifs, en pourcentages par région.

Le référendum du 25 avril 1993 sur la confiance en Eltsine avait déjà permis de dessiner une Russie réfractaire importante, formant un arc de cercle des confins occidentaux de la Fédération, de Pskov à Briansk, jusqu'aux régions frontières du Sud sibérien, en passant par les républiques de la Volga (Tatarstan, Bachkirie, Mordovie...) et en ajoutant les républiques du Nord-Caucase (Ingouchie, Daghestan...)¹. Aux élections de décembre, l'arc s'est élargi pour englober toute la Russie du centre et du sud-ouest, la Sibérie occidentale (Novosibirsk, Kemerovo) et atteindre le Pacifique. En Sibérie et en Extrême-Orient, l'abstention a dépassé 50 % dans de nombreuses provinces, comme celles de Tioumen, Omsk, Irkoutsk, Vladivostok, Magadan. Le pouvoir en place y a beaucoup perdu, car ces régions avaient voté pour Eltsine à l'élection présidentielle de juin 1991 et avaient renouvelé leur confiance en avril dernier. L'abstention a donc joué contre le pouvoir, les

régions réfractaires participant beaucoup plus que les régions « légitimistes ».

La Russie légitimiste s'est réduite comme peau de chagrin en quelques mois. En dehors de Moscou et de Saint-Pétersbourg, seules les régions et territoires du nord de la Russie (Vologda, Arkhangelsk, Mourmansk, Nenets, Komis), une partie de l'Oural (Perm, Ekaterinbourg, Tchéliabinsk), Tomsk et Khabarovsk ont donné plus de 16 % de voix au bloc « Choix de la Russie ». Aucune des 20 républiques nationales, sauf celle des Komis, n'a soutenu le pouvoir en place.

Le mouvement protestataire concerne autant les régions russes que les républiques nationales. Moscou est encerclée par des régions ayant toutes voté pour Jirinovski à plus de 24 %, à l'exception de Iaroslav et Nijni-Novgorod. La Russie, qui a basculé du soutien à Eltsine en avril à la sanction contre son gouvernement en décembre, est une Russie russe, industrialisée, centrale dans l'économie du pays. Ce n'est pas une Russie retardée et frileuse s'opposant à un centre réformateur et innovateur. Aujourd'hui, chez de nombreux Russes, la réforme n'est plus associée au progrès mais à la décomposition de l'État et de la société. Les provinces russes se rebellent non pas pour faire sécession, mais pour freiner une décomposition politique qu'elles perçoivent comme provoquée par les réformes et l'affaiblissement du pouvoir central.

1. Voir les cartes électorales in M. Mendras, « Les trois Russie », *op. cit.*

Les régions ont un rapport ambivalent à Moscou et à l'administration centrale. Elles profitent du déperissement du centre pour s'imposer et défendre leurs intérêts particuliers. Elles s'arc-boutent contre la « contagion » moscovite, contre la « grande politique » qui met en danger l'héritage de la gestion locale : emploi, protection sociale, ordre public. Dans le même temps, elles savent ne pas pouvoir fonctionner sans le budget fédéral car elles n'ont pas les moyens d'une politique régionale. La confiance des citoyens dans les institutions locales et régionales n'est d'ailleurs pas plus grande que celle, bien faible, qu'ils portent à leurs institutions centrales.

Le vote sur la Constitution confirme la nouvelle géographie politique de la Russie. Les résultats préoccupent les autorités au point de les dissuader d'une publication officielle. Comme pour le scrutin de liste à la Douma, les résultats en pourcentages par région n'étaient toujours pas publiés à la fin du mois de janvier 1994. Selon les résultats préliminaires, le vote est invalidé dans une vingtaine de républiques et régions pour faible participation (moins de 50 % des inscrits). Dans une vingtaine d'autres « sujets » de la Fédération, l'électorat a voté majoritairement contre le projet de Consti-

tution. La géographie du « non » recouvre en bonne partie la Russie réfractaire dessinée par le référendum du 25 avril 1993 et les législatives de décembre 1993¹. En particulier, plus on vote communiste, plus on vote contre la Constitution.

L'adoption de la Constitution laisse planer des doutes. D'une part, il n'est pas certain que le seuil de 50 % de participation ait été atteint à l'échelle de toute la Fédération, si l'on prend en compte les circonscriptions où l'absentéisme dépasse les 50 %. Seule une publication des résultats complets pourrait lever le doute.

Par ailleurs, la moitié des républiques nationales, comme le Tatarsstan, la Bachkirie, Touva, n'ont pas approuvé la Constitution. La république de Touva, à la frontière de la Mongolie, a par contre adopté sa propre Constitution républicaine le 12 décembre. Sur quelles bases pourra se construire un nouvel État fédéral ? La Constitution, même si elle était reconnue par tous comme la Loi fondamentale, laisse dans le flou la question cruciale du statut des territoires et de la répartition des compétences et des ressources. Moscou a promulgué une constitution. Il lui reste à définir, avec les provinces, l'esprit fédéral dans lequel cette Constitution devra s'appliquer.

Janvier 1994.

181

1. Voir la carte et les articles publiés dans le quotidien *Sevodnia*, 21 décembre 1993, p. 2.