

POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

LA RUSSIE
DE POUTINE

N° 112

S O M M A I R E

MARIE MENDRAS	9
Les institutions politiques en danger	
KATHY ROUSSELET	23
Les grandes transformations de la société russe	
NATALIE NOUGAYRÈDE	35
Les oligarques et le pouvoir : la redistribution des cartes	
FLORIANA FOSSATO	49
La télévision, média du pouvoir	
BARBARA VERNON	63
Les élites en uniforme	
THEODORE P. GERBER ET SARAH E. MENDELSON	79
Les droits de l'homme et la guerre en Tchétchénie	
AGNIESZKA MONIAK-AZZOPARDI	93
Pouvoir religieux et pouvoir politique	
ALEXEI NOVIKOV	111
Le recul du fédéralisme en Russie : l'exemple du budget	

JEAN-CHARLES LALLEMAND Clientélisme régional en Russie : les exemples de Briansk, Smolensk et Koursk	127
YOURI LEVADA D'Eltsine à Poutine Les élections présidentielles en Russie de 1991 à 2004	141
CHRONIQUES	
ADOLF KIMMEL Le chancelier Schröder, l'agenda 2010 et la crise du SPD	155
ÉRIC PERRAUDEAU Les élections européennes de 2004	167
REPÈRES ÉTRANGERS (1 ^{er} juillet – 30 septembre 2004)	
PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT ET CÉLINE HISCOCK-LAGEOT	181
CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE (1 ^{er} juillet – 30 septembre 2004)	
PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL	187
Summaries	215

LA RUSSIE DE POUTINE EST ÉTUDIÉE PAR

FLORIANA FOSSATO, journaliste, ancienne correspondante à Moscou de Radio Free Europe/Radio Liberty. Spécialiste des médias dans la Russie contemporaine depuis 1992, elle poursuit sa recherche en préparation d'une thèse de doctorat.

THEODORE P. GERBER, professeur de sociologie à l'University of Wisconsin-Madison, spécialiste des transformations politiques et économiques dans la Russie contemporaine.

JEAN-CHARLES LALLEMAND, assistant parlementaire. Il est docteur en science politique à l'IEP de Paris. Il a publié des articles dans *La Revue Tocqueville* et *Post-Soviet Affairs*, et écrit régulièrement sur la situation politique en Russie et en Biélorussie.

YOURI LEVADA, un des fondateurs de la sociologie russe. Il dirige le Centre Levada d'études de l'opinion publique à Moscou (anciennement VTSIOM). Il a notamment publié en français *L'Homme soviétique ordinaire* (Presses de Sciences-po, 1993).

SARAH E. MENDELSON, politologue au Center for Strategic & International Studies, à Washington.

MARIE MENDRAS, chargée de recherches au CNRS/CERI, enseigne la politique russe à Sciences-po. Elle a publié récemment *Comment fonctionne la Russie ? Le politique, le bureaucrate et l'oligarque* (dir.) (CERI/Autrement, 2003).

AGNIESZKA MONIAK-AZZOPARDI, doctorante au Centre d'études russes, soviétiques et post-soviétiques à l'EHESS. Elle prépare une thèse sur le rôle de l'orthodoxie dans la formation d'« une nouvelle identité russe » post-soviétique. Elle travaille au CERI-Sciences-po Paris comme assistante de recherche pour l'Observatoire de la Russie.

NATALIE NOUGAYRÈDE, correspondante en Russie du journal *Le Monde* depuis 2001. Elle a travaillé pendant une dizaine d'années en Europe centrale et dans l'ex-Union soviétique pour *Libération*, puis *Le Monde*.

ALEXEI NOVIKOV, géographe et économiste, expert à Standard & Poor's et à l'Institut d'études économiques à Moscou.

KATHY ROUSSELET, chargée de recherche au Centre d'études et de recherches internationales (Sciences-po Paris). Elle travaille sur les transformations sociales et religieuses en Russie post-soviétique. Elle vient de publier, avec Gilles Favarel-Garrigues, *La Société russe en quête d'ordre. Avec Vladimir Poutine ?* (CERI/Autrement, 2004).

BARBARA VERNON, spécialiste des questions politiques et de sécurité concernant la Russie et les pays ex-soviétiques.

Pouvoirs remercie Marie Mendras qui a conçu ce numéro avec nous et en a assuré pleinement la réalisation.

Les questions que nous nous posons aujourd'hui sur la Russie sont très différentes de celles auxquelles nous tentions de répondre il y a dix ou quinze ans. Au début des années 1990, tous les observateurs, et en particulier les politistes, se passionnaient pour les réformes institutionnelles, la nouvelle Constitution et le rôle de la Cour constitutionnelle, les législations sur la propriété privée, le commerce, les échanges libres, la liberté de presse, le nouveau comportement des Russes. Les économistes suivaient avec incrédulité les privatisations et la « transition » accélérée vers l'économie de marché.

Les questions actuelles sont tout autres. Il s'agit de savoir si la croissance nationale est essentiellement portée par le prix très élevé du pétrole dans une économie de rente, si l'administration poutinienne a pour objectif prioritaire de prendre le contrôle des ressources énergétiques du pays, au prix d'un procès mascarade contre la société Ioukos et de médias télévisés aux ordres, si les bonnes vieilles méthodes de contrôle de la société ne reprennent pas le dessus. Les décisions de la Cour constitutionnelle ou le jugement d'un tribunal moscovite à l'encontre d'un magnat du pétrole n'intéressent plus que dans la mesure où leur dépendance à l'égard du Kremlin est un bon baromètre du climat politique général. La guerre en Tchétchénie et le terrorisme accentuent la dérive autoritaire du régime Poutine. Nous sommes loin de la lecture institutionnelle de la démocratisation déclenchée par Gorbatchev à la fin des années 1980.

Ainsi, pour les chercheurs et experts en sciences sociales, l'objet d'étude a changé car la nature du régime politique et les comportements des acteurs ont changé. Les sujets et les méthodes d'analyses ont donc nécessairement évolué. Travailler sur l'URSS de Gorbatchev était un exercice tout à fait inédit – il fallait en quelque sorte inventer la post-soviétologie (voir *Pouvoirs*, n° 45, 1988) – dans les années 1990, analyser la Russie eltsinienne demandait un effort de renouvellement dans les conceptions et les approches, comprendre la Russie d'aujourd'hui requiert encore une fois une redéfinition des termes de l'analyse et des méthodes.

En dix articles, il est impossible de dresser un tableau exhaustif. Les choix ont été faits en fonction des sujets qui nous ont paru les plus révélateurs pour juger de l'évolution du système politique et social en Russie post-communiste : l'État et le pouvoir politique, le fédéralisme et les régions, les médias, les oligarques, le climat social, et enfin les institutions qui ont traversé toutes les périodes au prix de transformations difficiles : l'Église, l'armée et les services de renseignement, les administrations publiques. L'économie et les finances, composantes essentielles des enjeux politiques et sociaux, sont présentes dans tous les articles.

Marie Mendras

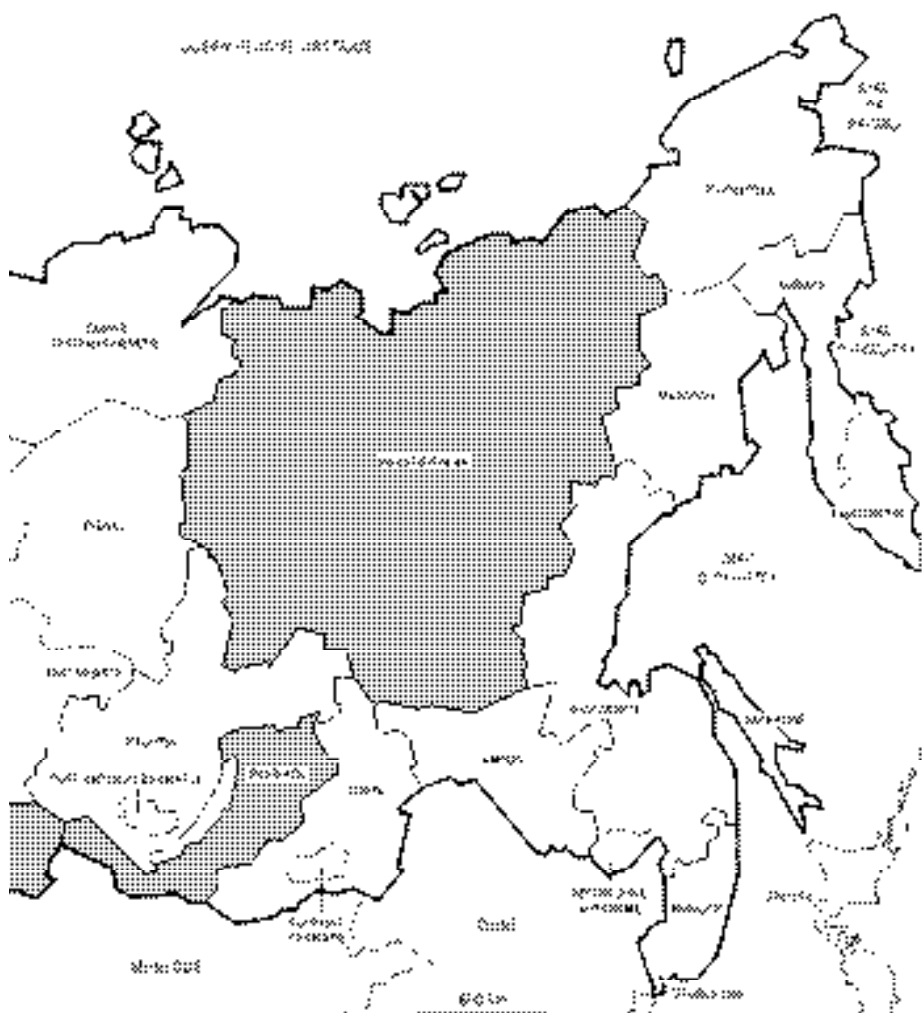
LA FÉDÉRATION DE RUSSIE



Г. Мельниченко, анимационный дизайн, Москва, 2004

© 2004 by graphicstudio.ru
И.С. Комарова, cartographic.ru

www.ipsi.com



Population
densité

Frontières
internationales

Frontières
administratives

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 « tchéchéenisation » 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.

13

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.

15

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 désintéret 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.

17

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 Sovié-

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 Ogarovo, 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.

BIBLIOGRAPHIE

- Timothy Colton, *Transitional Citizens. Voters and What Influences Them in the New Russia*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, 2000.
- Leokadia Drobyjeva (dir.), *Rossia reformiruiuchtaia* (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'oligarchie*, 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.

KATHY ROUSSELET

LES GRANDES TRANSFORMATIONS DE LA SOCIÉTÉ RUSSE

LES CHIFFRES PEUVENT SEMBLER PARADOXAUX: si, en 1994, 56 % des personnes interrogées par le Centre russe d'étude de l'opinion publique estimaient que de grands changements avaient eu lieu pour elles au cours de ces dernières années, en 2003, elles n'étaient plus que 39 %. Le pourcentage de ceux qui affirmaient qu'en fait rien n'avait changé était symétriquement passé de 13 % en 1994 à 46 % en 2003. Et pourtant, on ne saurait nier l'importance des transformations sociales qui ont accompagné en Russie depuis 1991 l'ouverture des frontières, les changements institutionnels et l'introduction de l'économie de marché.

23

Il existe aujourd'hui une Russie qui a peine à survivre, et qui se dit nostalgique des temps anciens, sans pour autant vouloir un retour au communisme; mais il existe aussi une Russie qui se projette dans l'avenir. À côté de catégories sociales appauvries, cherchant avant tout à s'adapter à une réalité marquée par l'incertitude de l'avenir, émergent des groupes sociaux porteurs de nouvelles valeurs et acteurs d'un réel changement social. De nouvelles règles du jeu se mettent peu à peu en place. La société russe oscille entre innovations et pratiques de repli.

UNE SOCIÉTÉ TRAVERSÉE PAR DE PROFONDES INÉGALITÉS

La baisse du niveau de vie de la population tout comme l'augmentation des inégalités marquent profondément la décennie 1990¹. La

1. Les pays d'Europe centrale et orientale ont été traversés par des tendances similaires. Voir Georges Mink, « La société post-communiste: théories et données sociologiques », in Dominique Colas (dir.), *L'Europe post-communiste*, Paris, PUF, 2002, p. 443-534.

24 situation économique du pays s'est certes rapidement améliorée après la crise financière de 1998, et le pourcentage de familles pauvres, qui avait fortement augmenté en 1998-1999, a baissé de façon sensible au cours de ces dernières années. Le niveau moyen des ressources des ménages a par ailleurs augmenté. Pourtant, le fossé entre les plus riches et les plus pauvres continue d'être important : au dernier trimestre 2003, les 10 % des ménages aux revenus les plus élevés avaient des ressources environ 9 fois supérieures à celles des 10 % des ménages aux revenus les plus faibles ; plus de 20 % des ménages avaient un revenu inférieur au minimum de subsistance, qui s'élevait alors à 2 143 roubles (75 dollars) mensuels. Les différences entre ville et campagne ainsi qu'entre les régions demeurent considérables. Certes, contrairement à ce que prétendait la *doxa* officielle, la société soviétique était loin d'être une société égalitaire. Mais les inégalités n'atteignaient pas cette ampleur. De plus, les changements économiques ont bouleversé les statuts sociaux, désignant de « nouveaux pauvres » et provoquant de forts sentiments d'injustice et de malaise. Tel est en particulier le cas des enseignants et des médecins, mais aussi des salariés du complexe militaro-industriel et des institutions scientifiques, qui ont vu brutalement chuter leur niveau de vie. Enfin, le cumul des handicaps, l'accumulation dans les mains d'un petit nombre du capital tant économique que social et culturel contribuent à la reproduction des inégalités sociales et à la polarisation de la société russe.

Une partie de la population a certes pu et su s'adapter, plus ou moins bien, aux nouvelles règles du jeu. Ce sont des personnes travaillant désormais pour les grands groupes économiques et financiers, des petits et moyens entrepreneurs, des employés venus des secteurs de la culture, de l'éducation, du droit, de la santé, dont la spécialité a pu se monnayer dans la nouvelle économie de marché. Il s'agit pour la plupart de personnes jeunes, ayant un niveau relativement élevé d'éducation et de revenus, et habitant les grandes villes. De nombreux sociologues y voient les représentants des nouvelles classes moyennes, dont, selon un sondage effectué par la Fondation pour l'opinion publique en février 2004, 43 % se disent faire partie (contre 20 % en octobre 1998)². Les critères d'appartenance restent néanmoins flous, tant les normes sociales de réussite sont multiples : c'est ainsi que des personnes ayant

2. Pour une analyse des résultats de cette enquête, voir S. Klimova, « Rossiiskii srednii klass: kriterii otneseniia i samoidentifikatsii » (La classe moyenne russe: les critères d'appartenance et d'identification), http://bd.fom.ru/report/cat/societas/social_group/middle_class/d040733.

un niveau faible de revenus se disent également appartenir aux classes moyennes. La plupart affirment s'être adaptées aux exigences du marché, aspirent à l'indépendance économique, comptent sur leurs propres forces pour atteindre un niveau de vie jugé suffisant et espèrent une stabilité sociale et politique.

Les facteurs déterminant la mobilité sociale et l'élévation du statut social ont évolué au cours de ces dernières années. Le facteur générationnel a sans nul doute joué un rôle majeur : ce sont les jeunes générations qui se sont le mieux adaptées à l'économie de marché ; près de la moitié des jeunes entre 30 et 34 ans ont des revenus plus élevés que leurs parents. De même, si le capital social accumulé à la fin du régime soviétique était, au début des années 1990, un facteur déterminant de la mobilité sociale et de l'augmentation de revenus, l'instruction supérieure, considérée alors comme secondaire, joue désormais un rôle important.

25

Les représentations sociales évoluent lentement. L'idéologie soviétique et l'uniformité qu'elle affichait ont disparu au profit d'une logique de distinction économique et sociale. Mais comme dans tous les pays post-communistes, à l'exception de la Pologne, et contrairement à ce que l'on observe dans les pays occidentaux, la majorité absolue de la population, selon une enquête internationale récente, considère que les différences de revenus sont trop importantes. Les inégalités sont encore largement perçues comme une forme d'injustice. Si l'on reprend les résultats de cette même enquête, les différences entre pauvres et riches acquerraient aux yeux de l'opinion russe une dimension conflictuelle – tout comme en Hongrie, d'ailleurs. Les principes méritocratiques selon lesquels la position sociale et les revenus devraient dépendre avant tout des capacités, des connaissances acquises et du travail sont encore mal acceptés³.

LES ACTEURS DE LA TRANSFORMATION SOCIALE : ENTRE INNOVATIONS ET PRATIQUES DE REPLI

Acteurs essentiels du changement social, les élites économiques et politiques se sont profondément transformées au cours de ces quinze

3. L. Khakhoulina, « Subiektivnye otsenki sotsialnogo neravenstva: rezul'taty sravnitel'nogo mejdunarodnogo issledovaniia » (Les perceptions des inégalités sociales : résultats d'une recherche internationale), *Vestnik Obščestvennogo mneniia*, 3 (71), mai-juin 2004, p. 45-51.

dernières années. C'est, comme dans les autres pays de l'Est, la *nomenklatura* qui a profité du changement de régime, échangeant le pouvoir contre la propriété. De jeunes entrepreneurs, issus du Komsomol et bénéficiant d'un utile capital social, ont alors saisi l'occasion de gagner facilement et rapidement de l'argent. Le programme « prêts contre actions » de 1995, qui permettait à des grands banquiers d'acquérir les grandes entreprises à privatiser en échange du financement du budget de l'État, a considérablement renforcé le pouvoir économique et politique de ceux que l'on appelle les « oligarques ». Le choc financier de 1998 a néanmoins provoqué la ruine d'une partie de ces grands entrepreneurs et incité d'autres à entrer dans l'ombre ou à quitter le pays. Les élites économiques sont désormais majoritairement issues des provinces; de grands industriels régionaux prennent le pas sur les banquiers moscovites ⁴.

À côté des grandes entreprises, le tissu des petites et moyennes entreprises ne s'étend que lentement en Russie. Depuis l'année 2000, on observe même une réduction de leur nombre. Celui des salariés dans ce secteur tend également à diminuer, passant de 18,6 millions de personnes employées en 1999 à 17 millions en 2001 ⁵. Les petits et moyens entrepreneurs ont souffert pendant les années 1990 du racket, de la corruption au sein des administrations, de la pression fiscale, de la difficulté à obtenir des crédits, et se sont trouvés la plupart du temps contraints de survivre plutôt que d'innover. Dans les campagnes, les nouveaux fermiers ont subi un sort similaire. Si, entre 1989 et 1993, ils ont pu s'assurer des avantages fiscaux et des crédits favorables de l'État, ceux qui se sont installés après 1993 ont eu plus de mal à survivre et à faire face aux pressions croissantes de l'administration locale. Dès le milieu des années 1990, le nombre des fermiers tend à diminuer, certains préférant se limiter à l'exploitation du « lopin de terre » familial pour éviter de payer l'impôt. Il reste que ce groupe des nouveaux

4. Selon O. V. Krychtanovskaïa, en 2001, un tiers seulement des élites économiques est originaire de Moscou ou de Saint-Petersbourg. Au début de cette décennie, un nombre croissant d'oligarques occupaient des fonctions de gouverneurs. Cf. O. V. Krychtanovskaïa, « Transformatsiia biznes-elity Rossii: 1998-2002 » (La transformation des élites économiques de Russie: 1998-2002), *Sotsiologicheskie issledovaniia*, n° 8, 2002, p. 17-29.

5. A. Iou. Tchepourenko, « Predprimatelskii potentsial rossiiskogo obchtchestva: analiz i rekomendatsii po sodeistviuiu vovlecheniiu naseleniia v maliy biznes » (Le potentiel de la société russe en cadres d'entreprise: analyse et conseils pour attirer la population dans le monde de la petite entreprise), *Ekonomicheskaia sotsiologiia*, vol. 4, n° 2, mars 2003 (<http://www.ecsoc.msses.ru/Cont.php?tom=4&number=2>).

entrepreneurs, ainsi que, plus généralement, ceux qui ont pu s'adapter au contexte socio-économique s'occidentalisent et découvrent de nouvelles pratiques sociales portées par la globalisation. Ce sont eux les moteurs de la transformation sociale.

Loin des processus d'innovation, une large partie de la population paupérisée survit grâce au maintien de modes de vie traditionnels. Le repli sur l'économie domestique, sur le potager – lorsque l'on en possède un –, ainsi que les réseaux d'entraide servent largement d'amortisseurs à la crise économique. Une étude récente de la sociologue Svetlana Barsoukova sur l'économie du don dans la Russie post-soviétique a montré la force des liens de parenté, 90 % des transferts en nature, en argent ou en travail se faisant au profit de la famille, contre 10 % au profit des voisins et des amis ; si les logiques d'entraide dépendent beaucoup des configurations familiales, les échanges s'effectuent avant tout entre parents et enfants⁶. Traditionnellement, les dons s'opèrent en fonction non pas tant du niveau matériel des membres du réseau que d'un code culturel et de la place que chacun occupe dans ce réseau : les parents aident les jeunes familles, même si leur niveau de vie est inférieur ; quant aux grands-parents, ils jouent un rôle de soutien important, même s'ils ne reçoivent rien en retour. Pourtant, dans quelle mesure le contexte socio-économique et les nouvelles inégalités ne transforment-ils pas également ces logiques d'entraide, y compris celles qui prévalaient au sein des familles ? De trop fortes différences de statut peuvent provoquer une distanciation par rapport au réseau initial et un souci de le réduire. Les nouvelles rationalités économiques, mais aussi les processus d'autonomisation des plus jeunes et les décalages générationnels dans l'adaptation aux nouvelles conditions de vie ébranlent les solidarités familiales, y compris les relations parents-enfants⁷. Selon des enquêtes effectuées dans les campagnes, le réseau nourrit la différenciation sociale plutôt qu'il ne la compense. Si la norme soviétique dans les villages voulait que l'on soutienne quoi qu'il arrive le parent alcoolique, désormais l'absence d'esprit de solidarité ne suscite plus la même réprobation.

27

6. S. Barsoukova, « Setevaia vzaimopomochtch rossiiskikh domokhoziaistv : teoriia i praktika ekonomiki dara » (Les réseaux d'entraide des ménages russes : théorie et pratique de l'économie du don), *Mir Rossii*, 2, 2003, p. 81-122.

7. Voir M. Désert et K. Roussellet, *Les Réseaux d'entraide familiaux en Russie post-soviétique*, à paraître.

VERS UN REcul DES PRATIQUES INFORMELLES ?

28 On a beaucoup parlé dans les années 1990 de l'importance des relations informelles pour combler le déficit institutionnel et pallier les services publics défaillants. Mais des études ont également montré combien, avec l'importance accrue de l'argent dans l'acquisition des biens et des services, l'entretien de réseaux clientélistes, relevant de pratiques très courantes à la période soviétique, ne suffisait plus. Au début des années 1990, dans le contexte d'une législation mouvante et d'une transformation rapide des normes, les affaires se concluaient avant tout entre connaissances et amis; la confiance interpersonnelle palliait en quelque sorte la méfiance à l'égard des institutions. Dix ans plus tard, les choses semblent avoir évolué, en particulier dans les grandes villes, et la capacité des relations personnelles à compenser seules les déficits institutionnels est mise en doute.

Au cours de la décennie quatre-vingt-dix, les anciennes élites soviétiques avaient pu en toute impunité profiter des positions sociales qu'elles occupaient précédemment pour privatiser à leur compte la propriété d'État. Les oligarques avaient vu, quant à eux, leur capital fructifier grâce aux relations entretenues avec les élites politiques et administratives. La crise de 1998, en révélant la fragilité des positions sociales rapidement acquises au cours de cette période, a amené les élites à élaborer de nouvelles stratégies sociales susceptibles de consolider leurs gains. Elle les a notamment conduites à accepter une régulation étatique susceptible de les protéger. La réforme fiscale de 2000-2001, le renforcement de l'État et l'importance accrue des contrôles ont par ailleurs joué un rôle non négligeable dans la réduction du volume de l'économie informelle. D'après des enquêtes effectuées au début des années 2000, l'introduction de normes internationales, l'entrée sur le marché russe d'entreprises transnationales et la relative stabilisation économique inciteraient les acteurs économiques – en premier lieu, les grands industriels – à souhaiter plus de transparence et d'« éthique » dans les affaires⁸. Dans les campagnes, on observerait des tendances similaires, motivées avant tout par l'espoir des directeurs d'obtenir ainsi des subventions et des commandes de l'État. Reste à savoir si ces tendances, qui font écho au discours de Vladimir Poutine sur la lutte

8. V. Radaev, « Rossiiskii biznes: na puti k legalizatsii ? » (Le monde russe des affaires en route vers la légalisation de ses activités), *Voprosy ekonomiki*, 1, 2002, p. 68-87.

contre la corruption, vont s'affirmer plus nettement dans les années à venir.

Les années récentes ont vu un renforcement du droit dans les relations économiques, consécutif à un effort de codification pendant la seconde moitié de la décennie. Alors que la première phase de réforme était avant tout marquée par la libéralisation de l'initiative économique et la privatisation d'une partie du secteur d'État, la seconde, à partir de 1995, a cherché à mieux encadrer l'activité économique (nouveau Code pénal en 1996 avec un chapitre consacré aux infractions économiques, codification de l'enregistrement comptable et fiscal des entreprises...). Le krach financier de 1998 a eu des conséquences importantes dans ce domaine, incitant les acteurs économiques à formaliser leurs relations. Une étude comparée de la gestion des petites entreprises en Russie et en Allemagne⁹ souligne l'importance accrue des contrats écrits; dans les grandes régions, les relations personnelles ne sont généralement plus le préalable à toute relation d'affaires. Le recours au tribunal d'arbitrage est une pratique qui se développe, même si en Russie, tout comme en Occident, les acteurs économiques préfèrent en cas de litige la négociation et les stratégies informelles à la procédure judiciaire¹⁰. Certes, l'action en justice reste limitée par la faiblesse chronique de l'appareil judiciaire et les pratiques souvent illicites de ceux-là mêmes qui peuvent y avoir recours; nombreux sont ceux qui utilisent ces tribunaux pour éliminer leurs concurrents. Mais avec la baisse de l'inflation, les acteurs économiques trouvent de plus en plus avantage à s'engager dans de lentes procédures judiciaires plutôt qu'à se faire rapidement justice eux-mêmes. Un nouveau Code pénal est entré en vigueur en 2002, qui pourrait, lui aussi, inciter à modifier la place relative du droit et des relations personnelles dans le règlement des litiges interentreprises. L'évolution des pratiques socioéconomiques en Russie montre qu'il faut renoncer à envisager la confiance personnelle et les relations formelles dans un rapport dichotomique. Celles-ci se conjuguent désormais de façons diverses en fonction des régions et des secteurs d'activité.

9. F. Velter, T. Kautonen, A. Iou, Tchepourenko, E. Maleva, «Strouktoury upravleniia setevymi soobchtchsvami malykh predpriatii i rol doveriia: germano-rossiiskoe sopostavlenie» (Les structures de gestion des réseaux de petites entreprises et le rôle de la confiance: une comparaison germano-russe), *Ekonomitcheskaiia sotsiologiia*, vol. 5, n° 2, mars 2004 (<http://www.ecsoc.msses.ru/Cont.php?tom=5&number=2>).

10. K. Hendley, «Reforming the procedural rules for business litigation in Russia: to what end?», *Demokratizatsiia*, été 2003, p. 363-380.

Des tendances similaires traversent le monde du travail. Dans un contexte où l'essentiel était de maximiser les gains immédiats, les relations entre employeurs et employés se caractérisaient souvent au début des années 1990 par leur opacité; fondées la plupart du temps sur des relations de confiance, elles rendaient vulnérables tant l'employé que l'employeur. Au cours de la décennie, les frontières du licite et de l'illécite se sont déplacées, et plusieurs enquêtes attestent d'une convergence paradoxale des pratiques formelles et informelles dans ce domaine. Le nouveau Code du travail adopté en 2001, et entré en application en février 2002, a ouvert de nouveaux droits aux salariés, même si ceux-ci sont encore loin de les connaître et de pouvoir les faire respecter; les contrats écrits s'accompagnent par ailleurs encore très souvent d'arrangements personnels. Les accords oraux sont, quant à eux, de plus en plus régulés par la tradition et une sorte de « droit coutumier », ce qui contribue à leur institutionnalisation¹¹.

TRANSFORMATIONS SOCIALES ET QUÊTE D'ORDRE

Quelques jours après la tragédie de Beslan, l'expert et ancien conseiller libéral de Boris Eltsine, Georgui Satarov, écrivait : « Les sept-huit dernières années ont été marquées par un retard catastrophique de la classe politique sur la société qu'elle essaie de diriger. Les citoyens s'adaptent beaucoup plus vite à l'économie de marché et aux institutions démocratiques¹². » Cette affirmation, qui rappelle des commentaires formulés après l'assaut du Parlement en 1993, ne résiste néanmoins pas à l'analyse d'une situation très hétérogène. Si certaines catégories sociales semblent effectivement s'être adaptées aux conditions du marché, on peut se demander si les Russes associent toujours marché et démocratie.

La plupart souhaitent avant tout une situation économique et sociale stable. Les quinze dernières années ont été marquées par le désengagement de l'État dans de nombreux domaines, dont celui de la santé et de la protection sociale, créant au sein d'une large partie

11. Voir T. I. Zaslavskaia et M. A. Chabanova, « Nepravovye troudovye praktiki i sotsialnye transformatsii v Rossii » (Les pratiques illégales dans les relations de travail et les transformations sociales en Russie), *Sotsiologicheskie issledovaniia*, n° 6, 2002; S. Iou. Barsoukova, « Formalnoe i neformalnoe troudouostroïstvo: paradoksalnoe skhodstvo na fone otchevidnogo razlitchiia » (Embauches formelle et informelle: une ressemblance paradoxale sur fond d'évidente différence), *ibid.*, n° 7, 2003, p. 3-15.

12. « Mozhno li izvlech uroki iz tragedii ? » (Peut-on tirer une leçon de la tragédie ?), <http://gazeta.ru/comments/expert/166708.shtml>.

de la population russe un climat de vulnérabilité. Alors que le travail était garanti, le chômage et les impayés de salaire ont fait leur apparition. Une importante réforme sur les services d'entretien des immeubles est actuellement en cours d'élaboration, touchant à un des droits les plus importants de la population soviétique : le droit au logement. Les avantages sociaux en nature accordés à de très nombreuses catégories sociales sont en passe d'être largement remplacés par des allocations financières, et le financement d'une partie des prestations sociales devrait passer à la charge des régions ; ces mesures suscitent le mécontentement d'une grande partie des Russes, qui craignent une diminution de fait des aides. Il ne faut alors pas s'étonner des résultats d'un sondage effectué par la Fondation pour l'opinion publique le 1^{er} juillet 2004, pour lequel, à la question « parmi les droits et les libertés garantis par la Constitution russe, quels sont pour vous les plus importants ? », 40 % des personnes interrogées citaient le droit à la santé et à l'aide médicale, 34 % le droit au logement, 20 % le droit à la défense contre le chômage, seulement 6 % la liberté d'exprimer son opinion sur des questions essentielles de la société et 5 % la liberté de sortir de Russie et d'y revenir. Les droits sociaux passent avant les libertés qui sont le fondement de la démocratie, mais que peu de Russes seraient capables de définir.

31

La grande majorité de la population a manifesté ces dernières années un commun souci de l'ordre. Les couches sociales appauvries et vulnérables aspirent tant à la sécurité physique qu'à une certaine justice sociale. Celles qui ont pu s'adapter et prospérer souhaitent désormais une stabilisation institutionnelle permettant de mieux anticiper l'avenir. Les élites économiques ayant privatisé les biens de l'État soviétique par un recours à des pratiques illicites œuvrent, quant à elles, à la sécurisation de leurs gains. Et ce souci d'ordre traverse l'ensemble des générations, les plus âgés qui le vivent sur le mode nostalgique, tout comme les jeunes.

Ce souci d'ordre, aux multiples facettes, s'inscrit en partie dans l'expérience soviétique. Selon un sondage du VTsIOM en 2001, la population, dans sa très grande majorité, considérait que l'État devait exercer un contrôle sur les prix des services d'entretien des immeubles, l'électricité et le gaz (96 %), les prix des produits d'alimentation de première nécessité (93 %), l'activité des branches essentielles de l'industrie et les grandes entreprises (91 %), le processus d'éducation dans les instituts supérieurs et les écoles (88 %), la morale publique (79 %), l'activité entrepreneuriale (73 %), les dépenses importantes des citoyens

(67 %), le travail de la télévision (63 %), l'activité de la presse (58 %) et les contacts des citoyens avec des étrangers (51 %)...

Signe que l'éthos soviétique perdure: en mars 2003, 64 % des personnes interrogées par le VTsIOM affirmaient que le renforcement des services fédéraux de sécurité, héritiers du KGB, serait utile à la Russie, contre 9 % qui considéraient que cela lui causerait des torts et 27 % sans réponse¹³. Cette attitude positive à l'égard des services de sécurité était avant tout celle des jeunes de 18 à 39 ans, des personnes éduquées et habitant les villes.

32 Autant que le souci d'ordre, l'essor du nationalisme est une tendance majeure de la période post-soviétique, répondant à un sentiment d'humiliation devant le déclin de la Russie. On se rappelle collectivement les grands hommes de la Russie, à commencer par Pierre le Grand et Staline – dont plus de 50 % considèrent, en février 2003, qu'il a joué un rôle positif dans l'histoire de la Russie¹⁴. Nombreux sont les nostalgiques de la puissance russe et ceux qui développent un discours d'opposition à l'Occident. La mobilisation de la population que Vladimir Poutine cherche à susciter actuellement contre les « ennemis de la Russie » se nourrit de ce terreau tout comme elle l'entretient.

Il est un autre caractère qui rappelle la culture soviétique tardive, mais aussi par maints aspects la situation de certaines sociétés occidentales: l'indifférence. En dehors de quelques courtes périodes, la population, persuadée dans sa grande majorité qu'aucun gouvernement ne sera capable de trouver des solutions à la crise, se désintéresse profondément du politique et se replie sur les problèmes de la vie quotidienne. Tout en affirmant son appartenance à la grande Russie, elle ne se mobilise pas. Si l'on voit se manifester la nostalgie d'une éducation patriotique des jeunes, le patriotisme reste un sentiment très diffus. Devenu la valeur consensuelle de tout discours politique, il s'exprime très largement au sein de l'opinion publique, mais il se réduit souvent à un simple attachement à la terre natale.

Dans un contexte où partis et syndicats font l'objet d'un large discrédit – d'après un sondage effectué par le VTsIOM, en septembre 2004, 5 % des personnes interrogées affirment faire entièrement confiance aux premiers et 11 % aux seconds¹⁵ –, la mobilisation politique et syndicale est très faible. Les grèves restent relativement sporadiques, même si le

13. *Russian Public Opinion 2003*, Moscou, Centre Levada, 2004, p. 22.

14. *Ibid.*, p. 57.

15. <http://www.levada.ru/press/2004092702.html>.

droit à la grève a acquis ces dernières années une reconnaissance sociale de plus en plus importante. L'individualisme, le « chacun pour soi » alimentent la quête de ressources administratives et financières, empêchant largement la formation de solidarités d'intérêt. L'engagement apparaît souvent comme une forme de lutte contre l'incertitude de l'avenir et l'isolement social. Le pouvoir, de son côté, n'a pas cherché à encourager les initiatives sociales. Le Forum civique organisé à l'initiative de Vladimir Poutine, en novembre 2001, a été considéré par de nombreuses associations comme un moyen de mieux les contrôler. Les attaques du président de la Russie, lors de son adresse à la Douma au printemps dernier contre les organisations non gouvernementales financées par l'Occident, sont apparues comme un nouveau coup porté à la société civile embryonnaire.

La Russie semble aujourd'hui tourner le dos au modèle, adopté au début des années 1990, de la « démocratie de marché ». Cela dit, s'il est aisé de traquer les habitudes anciennes, issues de la période soviétique, il est en revanche difficile de cerner les évolutions, pourtant tout aussi réelles, des valeurs et des pratiques.

33

R É S U M É

La Russie a connu au cours des quinze dernières années d'importantes transformations sociales. À côté de catégories sociales appauvries, cherchant avant tout à s'adapter à une réalité marquée par l'incertitude de l'avenir, émergent des groupes sociaux porteurs de nouvelles valeurs. Oscillant entre innovations et pratiques de repli, la société russe évolue au gré des transformations institutionnelles et des nouvelles règles du jeu. Les changements sociaux expliquent en grande partie l'aspiration générale de la population à une situation économique et sociale stable ainsi qu'à un État fort.

BIBLIOGRAPHIE

- Myriam Désert, «La société russe. Entre murmures du passé et balbutiements du futur», *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1038, septembre 2003, p. 4-13.
- Gilles Favarel-Garrigues et Kathy Rousselet, *La Société russe en quête d'ordre. Avec Vladimir Poutine ?*, Paris, CERI/Autrement, 2004.
- Youri Levada, «“Rupture de générations” en Russie», *La Revue Tocqueville*, vol. XXIII, n° 2, 2002, p. 15-35. Disponible à l'adresse: <http://www.cerisciencespo.com/archive/novo3/tocqyl.pdf>.
- Lilia Ovtcharova et Lidia Prokofieva, «Pauvreté et solidarité familiale en Russie à l'heure de la transformation», *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 31, n° 4, décembre 2000, p. 151-182.
- Kathy Rousselet, «Les ambiguïtés de la société russe», *L'Économie politique*, n° 21, janvier-mars 2004 (ce numéro comprend un dossier spécial sur la Russie et la dictature de la loi).
- 34 Piotr Sztompka, «The ambivalence of social change. Triumph or trauma?», Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, discussion paper, 2000. Disponible à l'adresse: <http://bibliothek.wz-berlin.de/pdf/2000/p00-001.pdf>.
- Tatiana Zaslavskaïa, «O sotsialnom mekhanizme postkommunisticheskikh preobrazovaniï v Rossii» (Le mécanisme social des transformations post-communistes en Russie), *Sotsiologičeskie Issledovaniïa*, n° 8, 2002, p. 3-16. *Ekonomičeskaja sotsiologija* (revue de sociologie économique dirigée par Vadim Radaev). Consultable à l'adresse: <http://www.ecsoc.mses.ru>.
- Base de données du Fond obchtchestvennogo menia. Disponible à l'adresse: <http://bd.fom.ru/>.
- Vestnik obchtchestvennogo mnenia* (revue du Centre d'étude de l'opinion publique dirigé par Youri Levada).

LES OLIGARQUES
ET LE POUVOIR :
LA REDISTRIBUTION DES CARTES

L'EXPRESSION « OLIGARQUES » EST ENTRÉE dans le vocabulaire courant en Russie en 1996. Dans un entretien accordé au *Financial Times*, en novembre de cette année, le financier Boris Berezovski – alors « l'éminence grise » du Kremlin en raison de ses liens proches avec la famille Eltsine, donc détenteur de grands secrets – révélait qu'un groupe de sept banquiers avait assuré la réélection du chef de l'État. Il ajoutait, non sans forfanterie, que ces « sept » contrôlaient « la moitié de l'économie ».

La presse russe parla, dès lors, de *semibankirschina* (gouvernement des sept banquiers), en référence à la *semiboiarschina*, période sombre de l'histoire russe, lorsque « sept boyards » avaient présidé aux destinées du pays durant le Temps des troubles, au XVII^e siècle. Ces magnats étaient donc, en 1996, au nombre de sept : Boris Berezovski (groupe Logovaz et banque Obiédinionni), Vladimir Goussinski (groupe Most), Alexandre Smolenski (banque Stolitchni), Vladimir Potanine (banque Onexim), Mikhaïl Khodorkovski (groupe Menatep), Piotr Aven et Mikhaïl Fridman (groupe Alfa). La crise financière d'août 1998, avec son cortège d'effondrements bancaires, de krach du rouble, de défaut de paiement sur la dette russe, a ensuite chamboulé la donne. Certains noms ont été éliminés de la liste. D'autres sont apparus.

Dans ses mémoires, Boris Eltsine a souligné le rôle dominant, joué en 1996 sur la scène politique russe, d'un groupe restreint de banquiers. « Au moment du scrutin, a-t-il relaté, le capital financier s'est transformé en capital politique. Les banques s'efforçaient de peser de façon ouverte et directe sur le gouvernement. Elles essayaient de diriger le

pays, derrière le dos des politiciens. Nous avons à peine réussi à éliminer le risque d'un coup d'État et d'une revanche des communistes, nous avons tout juste commencé à doter la Russie de nouvelles institutions, lorsque ce défi, nouveau et dangereux, s'est profilé¹. »

L'action de Vladimir Poutine, depuis son arrivée au Kremlin en 2000, trouve ses racines dans cette époque tourmentée. Héritier d'une situation marquée par les grandes privatisations des années 1990, qui avaient pour but, selon leur auteur, Anatoli Tchoubaï, de « créer une classe de grands propriétaires privés », Poutine a été fortement marqué par ce qu'il avait perçu – en tant que fonctionnaire de l'administration présidentielle (1996), puis comme chef du FSB, les services secrets russes (1998) – des grandes manœuvres, en coulisses, entre le pouvoir de Boris Eltsine et les magnats de l'économie.

36 L'attitude de Poutine procède d'une volonté de rupture. « Son opinion sur les oligarques s'est forgée à cette époque », commente aujourd'hui le politicien libéral Boris Nemtsov, qui figurait dans l'équipe de jeunes réformateurs de Boris Eltsine. « Je n'ai compris que plus tard à quel point Poutine ressentait une forte défiance vis-à-vis de ces milieux d'affaires². » Soucieux d'asseoir un pouvoir qu'il a reçu en héritage, au soir du 31 décembre 1999, lors de la démission surprise de Boris Eltsine, Vladimir Poutine s'est engagé à réduire le poids politique des grands patrons de l'économie. Il pressentait dès le début, comme le raconte aujourd'hui Boris Nemtsov, à quel point « les oligarques pouvaient représenter un danger pour lui ».

Le paradoxe est que, après cinq années de présidence de Poutine, l'économie russe est, plus que jamais, dominée par un petit nombre d'immenses groupes « financiers et industriels » avec, à leur tête, des patrons disposant de capacités financières nettement supérieures, en volume cumulé, à celles du budget de l'État central. Cette situation a été exposée par un rapport de la Banque mondiale, rendu public en avril 2004³. En dépit de la rhétorique officielle du Kremlin sur une réduction du poids des grands magnats – thème mis en avant par l'administration présidentielle afin de mobiliser l'opinion à la veille des législatives de décembre 2003 –, les oligarques n'ont en réalité jamais cessé, pendant le premier mandat de Poutine, de consolider et d'étendre leurs empires.

1. Boris Eltsine, *Mémoires*, Paris, Flammarion, 2000, p. 149-150.

2. Entretien personnel avec Boris Nemtsov à Moscou, le 30 juin 2004.

3. *Russia: Transition Meets Development. Country Economic Memorandum for the Russian Federation*, World Bank, avril 2004.

Selon la Banque mondiale, 23 groupes oligarchiques contrôlent plus d'un tiers de l'industrie russe. Ils emploient environ 11 % de la population active. Leur poids est surtout écrasant dans le secteur pétrolier, qui représente, selon cette étude, 25 % du produit intérieur brut de la Russie. « La politique de Poutine », estime Christof Ruehl, économiste en chef de la Banque mondiale à Moscou, « n'a pas eu pour but de réguler l'activité des oligarques, d'encadrer leur extension, mais de régner par des mesures discrétionnaires⁴. » Au cœur de ce commentaire se trouve l'affaire Ioukos.

L'AFFAIRE IOUKOS

Mikhaïl Khodorkovski, le patron de cette société qui produit un cinquième du pétrole russe, a été arrêté, en octobre 2003, par un commando des forces spéciales russes, dans un aéroport de Sibérie. L'événement a provoqué la stupeur à Moscou. La mesure, policière, a ouvert une nouvelle phase, plus acerbe, tout en sourde confrontation, entre le Kremlin et les milieux d'affaires.

37

Khodorkovski est toujours en prison. Son procès s'est ouvert en juin 2004. Le parquet russe l'a accusé d'évasion fiscale, d'escroquerie « à grande échelle » et de participation à un « groupe criminel ». Il risque dix ans de détention. L'un de ses anciens bras droits, Platon Lebedev, ainsi que le chef des services de sécurité de Ioukos ont également été arrêtés. À Moscou et à Saint-Petersbourg, des raids policiers et des perquisitions ont eu lieu dans différentes structures liées à Ioukos. La compagnie pétrolière a été frappée de lourdes amendes et d'importants arriérés d'impôts qui, début octobre 2004, menaçaient de la pousser à la faillite.

Mikhaïl Khodorkovski a été l'un des grands bénéficiaires, en 1995, des privatisations dites « prêts contre actions », grâce auxquelles de larges pans de l'industrie russe sont passés aux mains d'une poignée de banquiers prêts à financer, en échange, la campagne de réélection de Boris Eltsine. Ces banquiers étaient, pour certains, d'anciens responsables des Komsomols, les Jeunesses communistes, pour d'autres, de simples débrouillards ayant rapidement tiré profit du système des premières coopératives commerciales autorisées par Gorbatchev. Ils avaient tous bénéficié, ensuite, de fonds étatiques qui transitaient par leurs

4. Entretien avec l'auteur, Moscou, avril 2004.

établissements. L'État leur avait, plus tard, offert l'occasion, par le système « prêts contre actions », de s'implanter dans le secteur industriel. La collusion entre ce groupe de propriétaires privilégiés et l'équipe dirigeante au Kremlin sautait aux yeux.

Boris Eltsine évoque cette dépendance mutuelle dans ses *Mémoires*, laissant poindre son ressentiment. En mars 1996, alors que sa cote de popularité était au plus bas, à quelques mois de la présidentielle, un groupe d'oligarques était venu le voir. « Les hommes d'affaires ont soutenu ma campagne électorale, raconte-t-il. Ce n'est pas Eltsine qu'ils sont venus défendre mais leurs propres affaires. » Une victoire du candidat communiste ou bien une brusque instabilité dans le pays « menaçaient de réduire à néant la valeur de leurs investissements ». « Voilà comment s'explique leur étroite participation à l'évolution politique de notre pays »⁵.

La description faite par Boris Eltsine, rétrospectivement, est pleine d'effroi. « Cette arrivée de "l'argent politique" allait constituer une menace sérieuse au développement de la Russie, écrit-il. La menace n'allait venir ni des communistes, ni d'une guerre civile, ni d'un "Temps des troubles", ni de séparatismes locaux, ni de nos propres Napoléons en épauettes de généraux. Non. Le pire danger allait venir des gens qui détenaient le grand capital. »

Vladimir Poutine a peut-être médité ces paroles. À son arrivée au pouvoir, en 2000, il déclarait vouloir « éliminer les oligarques en tant que classe ». Il s'y est employé par étapes. Deux oligarques, perçus comme des opposants politiques par le nouvel occupant du Kremlin, ont d'abord été mis hors d'état de nuire. L'influent Boris Berezovski – en dépit d'une immunité parlementaire hâtivement acquise en décembre 1999 – a été contraint de quitter la Russie, sous la pression de diverses enquêtes judiciaires. Il confia, avant de partir, une partie de ses biens à son jeune associé, l'ancien courtier en produits pétroliers de la Bourse de Moscou, devenu milliardaire, Roman Abramovitch. Ce dernier était à ce point proche de la famille Eltsine, dans les années 1990, que la presse russe l'avait surnommé « le gérant » des biens du clan. Roman Abramovitch allait par la suite ménager ses arrières, cultivant une « bonne relation personnelle » avec le président Poutine, selon Boris Nemtsov. C'est ainsi qu'il put se porter acquéreur en 2002, dans des conditions plutôt opaques, du pétrolier *Slavneft*, mis en vente par

5. Boris Eltsine, *Mémoires*, *op. cit.*, p. 152-153.

le Kremlin à un prix réduit. Signe que ses liens privilégiés avec le pouvoir avaient pu se maintenir.

L'autre oligarque poussé au départ vers l'étranger par Vladimir Poutine a été Vladimir Goussinski, le patron du groupe médiatique Most. Le Kremlin a usé de pressions judiciaires et policières. Jeté en prison en 2001 pour quelques jours, Vladimir Goussinski consentait, sous la menace, à ce que ses actifs soient placés sous le contrôle du géant étatique Gazprom, principal créancier du groupe Most⁶.

Le président Poutine établissait ainsi son contrôle sur la chaîne de télévision privée NTV, la seule à avoir osé critiquer le déclenchement de la guerre en Tchétchénie. Berezovski et Goussinski avaient comme particularité – le premier à travers la chaîne ORT, le second avec NTV – de vouloir user de leurs leviers médiatiques pour modifier les décisions gouvernementales à leur avantage.

39

L'affaire Ioukos a suivi un schéma similaire. Elle a été brandie par le régime de Poutine comme un épouvantail à l'intention des autres magnats de l'économie russe, dans le but de les inciter à la soumission, à une certaine loyauté politique. Mais elle a aussi soulevé, de façon aiguë, la question de la sécurité des droits de propriété dans la nouvelle Russie.

Le spectre des confiscations par l'État a ressurgi. Le pouvoir a fait passer un message simple: ce qui a été accordé par l'État peut être repris par l'État. Poutine a soufflé le chaud et le froid, assurant qu'il était opposé à une révision des résultats des privatisations menées dans les années 1990, mais il répétait que toute infraction à la loi serait punie. Sans préciser quelle loi, ni à quelle période, ni à quel point le processus serait rétroactif.

Dans le cas de Ioukos, l'objectif de l'entourage du président russe, selon de nombreux observateurs, a été de chercher à obtenir le transfert à l'État – ou à des structures qui lui seraient fidèles, comme Gazprom – d'une partie importante des actifs de la plus grande société pétrolière russe. Ce transfert, comme dans le cas des déboires du groupe Most, en définitive dépecé, pourrait se faire sous couvert de règlements de dettes. Un légalisme pointilleux sert ainsi de «couverture» à ce qui s'apparente à une confiscation. «La dictature de la loi», formule lancée par Vladimir Poutine, trouve là une mise en pratique.

6. Gazprom est le premier producteur mondial de gaz naturel. Le capital de la société héritière de structures du ministère soviétique du Gaz est dominé à 38 % par l'État. Vladimir Poutine a placé à sa tête un de ses fidèles, Alexei Miller.

Le holding Menatep, enregistré à Gibraltar – qui coiffe les parts des principaux actionnaires de Ioukos, dont Mikhaïl Khodorkovski –, a été, de fait, placé devant un dilemme. Il devait, début juillet 2004, faire un choix : soit assister au naufrage total du groupe pétrolier, soit accepter que Ioukos s’acquitte de ses obligations fiscales en se plaçant sous la coupe de l’État. Dans les deux cas, l’empire de Khodorkovski paraissait pouvoir difficilement échapper au démantèlement.

40 Vladimir Poutine a poursuivi plusieurs buts dans l’affaire Ioukos. Les milieux d’affaires russes, ainsi que les investisseurs étrangers ont suivi avec appréhension ce feuilleton, devenu au fil des mois un symbole des nouveaux rapports que le président russe cherche à établir avec les oligarques. L’un de ces buts est éminemment politique, et s’inscrit dans la volonté de Vladimir Poutine de mettre en place une autorité centrale forte, une « verticale du pouvoir », seule garantie, à ses yeux, de l’ordre intérieur et de la pérennité de la nouvelle équipe dirigeante. Cela a consisté à priver Mikhaïl Khodorkovski de tout moyen de peser, de façon autonome, sur le processus électoral en Russie.

Le patron de Ioukos s’était déclaré en 2003 partisan d’un « système parlementaire », parlant ainsi de limiter les prérogatives présidentielles. Il avait ouvertement placé « ses » hommes sur diverses listes électorales, en vue des législatives de décembre 2003. En annonçant son retrait des affaires pour 2007, il fit parler de lui comme d’un candidat potentiel à la présidentielle de 2008. Il se mit à financer plusieurs partis, des communistes aux « libéraux ». Il intervenait dans des colloques, notamment devant des auditoires aux États-Unis, pour formuler « sa » vision du développement d’une société civile en Russie. On saluait en lui un oligarque « métamorphosé », pratiquant la transparence pour accroître la capitalisation de son groupe, investissant en Russie, et soucieux de donner son avis sur les grandes orientations du pays. Mikhaïl Khodorkovski mettait en place une fondation à l’américaine, « Russie ouverte », destinée à soutenir des projets médiatiques et éducatifs. Il avait, surtout, réussi à bloquer à la Douma la réforme du système de taxation des sociétés pétrolières. Il gênait en haut lieu.

Un autre objectif de Vladimir Poutine a été de reprendre en main le secteur pétrolier, stratégique pour le développement du pays. Selon certains experts⁷, le but ultime serait la création, en partie sur les

7. Notamment Chris Weafer, *in* « Yukos, the known knows and the unknown unknowns », *Analyse*, Moscou, Alfa Bank, 9 août 2004.

ruines de Ioukos, d'un géant étatique pétrolier et gazier, qui serait l'instrument central du Kremlin dans sa politique énergétique. Celle-ci vise à faire de la Russie, dans la décennie à venir, un acteur majeur de la scène pétrolière mondiale, dans l'idée de rivaliser un jour avec les pays du Golfe. La fusion, annoncée en septembre 2004, de Gazprom avec la société Rosneft, contrôlée par l'État, s'inscrit dans cette vision cherchant à doter la Russie d'«une grande société énergétique mondiale», selon le mot d'Alexeï Miller, le patron du géant gazier russe.

Mikhaïl Khodorkovski, en se vantant de vouloir construire un oléoduc à capitaux privés vers la Chine – ce qui, disait-il, allait lui procurer des revenus d'environ «150 milliards de dollars» –, avait manifesté trop d'ambition, trop de volonté d'indépendance vis-à-vis du Kremlin.

41

Pressions judiciaires, amendes fiscales, menaces de confiscation, emprisonnements... Le rouleau compresseur mis en œuvre par le Kremlin dans le cadre de l'affaire Ioukos augure mal d'une coopération apaisée, dépourvue de rancunes, entre le pouvoir et les oligarques, ni de l'établissement dépassionné de nouvelles règles du jeu. «Le Kremlin a eu des réflexes d'une autre époque», commente l'économiste de la Banque mondiale, Christof Ruehl, en référence au parcours du président Poutine, ancien lieutenant-colonel du KGB. «Cette politique mènera seulement à ce que de nouveaux oligarques remplacent ceux qui auront été placés en prison», ajoute-t-il. La meilleure façon de réguler l'activité des oligarques en Russie aurait été, toujours selon lui, «d'ouvrir un large débat sur la nécessité de mettre en place des lois anti-trust, ainsi que cela s'est pratiqué au début du XX^e siècle aux États-Unis, lorsque les *robber-barons* ont dû se soumettre à certaines limitations». La présidence russe n'a pas pris ce chemin: «Le ministère anti-monopole a, au contraire, été dissous lors du remaniement gouvernemental de mars 2004», relève Christof Ruehl⁸.

L'offensive contre les oligarques a revêtu un caractère sélectif. Oleg Deripaska, le jeune magnat de la métallurgie et de l'automobile, qui figure en haut de la liste des «23 oligarques» établie par la Banque mondiale – il contrôle 160 000 emplois en Russie –, n'a guère été inquiété par le Kremlin. Mikhaïl Fridman, dont le groupe Alfa, présent dans le

8. Entretien avec l'auteur, avril 2004.

pétrole, la banque, les communications, a enregistré l'une des plus fortes expansions depuis l'élection de Vladimir Poutine, a échappé à toute mise à l'index. Mais il est vrai que les services secrets russes (FSB) ont annoncé vouloir vérifier les activités de ressortissants étrangers actifs dans le secteur pétrolier russe, ce qui pourrait avoir des incidences sur l'accord passé entre British Petroleum et le pétrolier TNK, rattaché au groupe Alfa.

42 L'un des acteurs clés de la « bataille contre les oligarques », le chef de la Cour des comptes russe, Sergueï Stepachine, fidèle appui de Vladimir Poutine, n'a pas caché que, si certains oligarques avaient maille à partir avec les autorités, d'autres pouvaient, à l'inverse, s'estimer à l'abri. Il a distribué des satisfecit à certains magnats, notamment à l'une des jeunes étoiles montantes de l'industrie russe, Alexei Mordachov, à la tête du groupe Severstal, présent dans la sidérurgie, les ports, les transports.

Avec Vladimir Poutine, de nouveaux groupes économiques ont tenté de pousser leur avantage. Ils sont désignés à Moscou par les vocables « les Pétersbourgeois » et « les tchékistes », parce qu'ils sont issus de la ville natale du président russe et qu'ils partagent souvent avec lui un passé commun au sein du KGB. Au début des années 1990, Vladimir Poutine avait travaillé à la mairie de Saint-Petersbourg comme responsable des relations économiques extérieures, tissant des liens avec les milieux d'affaires et conservant ses entrées dans les services secrets russes (FSB), dont il allait ensuite prendre la tête en 1998. Durant le premier mandat du nouveau président, de nombreux postes dans des administrations fédérales et régionales ont été occupés par des hommes du FSB. Au sein de l'administration présidentielle, des figures comme Viktor Ivanov et Igor Setchine ont incarné un courant de pensée favorable au retour en force de l'État dans l'économie. Une autre personnalité a joué un rôle d'inspirateur, voire d'idéologue, dans la mise au pas des oligarques pétroliers : il s'agit d'une connaissance ancienne de Vladimir Poutine, le recteur de l'institut minier de Saint-Petersbourg, le professeur Litvinenko, partisan d'une reprise en main de toutes les ressources du sous-sol russe par l'État.

L'ère Poutine est celle d'une redistribution des cartes, qui laisse les principaux acteurs économiques dans l'incertitude. L'opinion publique a applaudi l'assaut du Kremlin contre les magnats de l'économie, désignés par les médias comme responsables des disparités sociales et de l'extrême pauvreté touchant encore environ 30 millions de Russes

malgré les taux de croissance enregistrés depuis cinq ans⁹. Une publicité pour une marque de bière, diffusée à la télévision, a capté ce changement d'atmosphère, proclamant sur fond d'images de *dolce vita* à la russe: « Ils ont de l'argent. Ils pensent avoir du pouvoir... » Sous-entendu: les oligarques ont perdu de leur superbe.

En juillet 2000, Vladimir Poutine avait tenu sa première réunion au Kremlin avec les oligarques, au cours de laquelle il avait été convenu qu'aucune révision des privatisations n'interviendrait, en échange de quoi les grands patrons étaient priés de se tenir à l'écart de la politique et de la conduite des affaires de l'État. Quatre ans plus tard, c'est dans un tout autre contexte qu'une réunion semblable s'est tenue le 1^{er} juillet 2004. Le président est montré, ce jour-là, sur les écrans de télévision, souriant avec ironie devant la vingtaine de capitaines de l'industrie, assis autour d'une longue table.

43

En entrant dans la pièce d'un pas rapide, Vladimir Poutine n'a serré aucune main, à l'exception de celle du Premier ministre, Mikhaïl Fradkov. Aucun des oligarques présents n'a ensuite jugé bon d'évoquer, au cours de cette rencontre, le sujet qui occupait en réalité tous les esprits, à savoir les déboires du groupe Ioukos et de leur ancien pair, Mikhaïl Khodorkovski. La scène semblait en dire long sur le renversement de rapport de force opéré en quatre ans.

Un mot d'ordre a été lancé par l'équipe Poutine aux oligarques: celui de la « responsabilité sociale ». « Tout entrepreneur, a énoncé le chef du gouvernement, doit prendre conscience de sa responsabilité devant la société et se considérer comme un partenaire de l'État dans le processus qui vise à élever le niveau de vie des citoyens. » Mais, en s'en prenant précisément au seul oligarque (Khodorkovski) qui prétendait faire du social, les autorités démontraient que cette injonction tenait avant tout de la formule populiste. Elle visait à plaire au public, tout en signifiant aux potentats de l'économie qu'ils étaient désormais l'objet de directives venues d'en haut.

Concrètement, les magnats sont priés de payer tous leurs impôts, de cesser d'utiliser des schémas de réduction ou de contournement de la fiscalité – même si ceux-ci sont autorisés par la loi, notamment au moyen d'enregistrements off shore – et de financer des projets visant à aider l'État à résoudre les problèmes dans l'éducation, la santé, le loge-

9. Intervention de Vladimir Poutine à la télévision russe, le 18 décembre 2003: « C'est un chiffre énorme et humiliant. Trente et un millions de Russes vivent en dessous du seuil de pauvreté, fixé à un revenu mensuel de 2 121 roubles » (environ 70 euros).

ment. Mais la confusion règne, tant les formules restent floues, et tant les obligations des uns et des autres semblent relever, avant tout, du bon vouloir du « tsar ».

Comme du temps de Boris Eltsine, les oligarques et leurs groupes sont amenés à servir de « caisse » pour le financement de partis politiques favorables au Kremlin. Cela a été le cas en 2003 pour la campagne de la formation présidentielle, Russie Unie, qui a remporté une majorité constitutionnelle (deux tiers des sièges) à la Douma, ou bien encore pour le parti Rodina (Patrie) créé de toutes pièces, en sous-main, par l'administration présidentielle, à trois mois des législatives, afin de capter une partie de l'électorat communiste, en brandissant des slogans... anti-oligarques.

44 Aucune « amnistie » – bien que le pouvoir ait fait miroiter un temps cette idée – n'a été offerte aux magnats de l'économie pour tirer un trait définitif sur la façon dont leurs biens avaient été acquis dans les années 1990. La Cour des comptes a procédé à une vérification générale des privatisations menées « de 1993 à 2003 ». La publication des résultats définitifs de cette étude, annoncée pour le mois de juillet, a été reportée à l'automne 2004. Même si les experts de la Cour, de façon préliminaire, ont créé une certaine surprise en annonçant que les « pertes » de l'État russe, à l'issue de ces privatisations, ne s'élevaient qu'à 1,6 milliard de dollars – somme modeste si l'on considère la taille des conglomerats vendus –, le pouvoir a pris soin de laisser planer la menace de nouvelles poursuites judiciaires. Selon un porte-parole de la Cour, qui s'est refusé à donner d'autres détails, « 56 des 140 privatisations vérifiées ont donné lieu à un transfert de documents au service du procureur général ». Chacun s'interroge : après Ioukos, où le couperet tombera-t-il ?

Que réserve l'avenir ? Selon le politologue Igor Bounine, les oligarques seraient définitivement domptés. « C'est la débandade ! s'exclame-t-il. Regardez plutôt : l'un (Roman Abramovitch) s'est pratiquement installé à Londres après avoir vendu une partie de ses biens, et fait mine de s'occuper de football ; l'autre (Viktor Vekselberg) rachète des œufs impériaux Fabergé dans des ventes aux enchères à l'Ouest pour les rapatrier en Russie et démontrer ainsi son “ patriotisme ” ; d'autres (actionnaires de Ioukos) sont soit en prison, soit réfugiés à l'étranger ; tandis qu'un dernier (Kakha Bendoukidze, à la tête du groupe de machines-outils OMZ) vient de se faire nommer ministre de l'Économie de la Géorgie et s'emploie à renouer avec ses origines ¹⁰ ! »

10. Entretien avec l'auteur, Moscou, 29 juin 2004.

« Le business a accepté les nouvelles règles du jeu et ne pose plus de questions », confirme, de son côté, l'analyste Andreï Piontkovski. « Tout montre qu'un seul homme décide, dans ce pays, de qui risque de se retrouver en prison ou de qui subira une perquisition. Et cet homme est Vladimir Vladimirovitch Poutine. C'est le "tsar", qui édicte les règles¹¹. »

Est-ce si simple ? L'opacité règne au sein du pouvoir russe. L'information est souvent éparse, et contradictoire. Les journaux russes enquêtent peu. Les télévisions sont aux ordres. Les officiels, notamment dans l'affaire Ioukos, ont parfois semblé osciller entre l'improvisation et le zèle bureaucratique.

Vladimir Poutine semble chercher à doser ses attaques. Dans cette « bataille contre les oligarques », il a ostensiblement épargné certains membres éminents de l'ancien clan Eltsine, tel le magnat Oleg Deripaska, qui continue de bénéficier, pour son industrie de l'aluminium, d'un vaste système de « tolling » permettant de se soustraire largement à l'impôt. Oleg Deripaska, dont le holding coiffe RoussAl, le numéro deux mondial de l'aluminium, a épousé, voici quelques années, la fille de Valentin Ioumachev, le gendre de Boris Eltsine. Le premier oukase signé par Vladimir Poutine, à son arrivée au pouvoir, avait consisté à accorder une immunité totale aux membres de la famille Eltsine, protégeant ainsi les fortunes acquises.

Lorsqu'en 1999 les membres de l'entourage de Boris Eltsine jettent leur dévolu sur Vladimir Poutine comme successeur du vieux président malade, c'est précisément en raison des qualités de fidélité et de discrétion que ce bureaucrate efficace avait su manifester à leur égard, au fil des ans. Vladimir Poutine s'est efforcé depuis lors de démontrer son autonomie, sans pour autant, semble-t-il, couper tous les ponts.

Au bout du compte, la stratégie de Poutine aura consisté non pas à éliminer les oligarques (dont les plus puissants sont d'anciens alliés du clan Eltsine, comme l'a relevé la Banque mondiale), puisque ceux-ci ont accru leur emprise sur l'économie ces quatre dernières années, mais à s'efforcer de les « coopter » pour mener à bien ses projets politiques et économiques, que ce soit par des incitations ou par la menace. Les récalcitrants ont été chassés du pays ou emprisonnés. Vladimir Poutine a entrepris, selon Boris Nemtsov, de mettre en place en Russie un « capitalisme d'État », qui viendrait remplacer l'oligarchie de la

11. Entretien avec l'auteur.

décennie écoulée. Le chef de l'État n'est pas à l'abri, selon ce jeune politicien libéral, d'un retour de bâton. « À l'approche des prochaines échéances électorales de 2007 et 2008, ceux, parmi les gens du "business", qui se seront sentis insultés ou réprimés par Poutine, chercheront à prendre leur revanche, estime Nemtsov. Ils seront capables de verser beaucoup d'argent pour modifier la configuration politique dans le pays. Avec le contrôle étroit du Kremlin sur les télévisions, la marge de manœuvre, il est vrai, s'est rétrécie. Mais je prévois que la confrontation avec Poutine, lorsqu'elle se produira, prendra une forme brutale¹². »

46 Poutine ménage certains groupes oligarchiques, comme Alfa, qui poursuivent leurs acquisitions dans l'industrie, tandis qu'il favorise l'ascension de nouveaux groupes d'intérêts, liés aux *siloviki*¹³. L'un de ces groupes s'articule autour du fondateur de la banque Mejprombank, Sergueï Pougatchev, qui a beaucoup affiché son attachement à la foi orthodoxe. Membre du cercle rapproché du pouvoir, Igor Setchine a été parachuté en juillet 2004 à la tête de la société pétrolière Rosneft, la seule à être restée statutairement rattachée à l'État. Cette firme était pressentie pour acquérir une partie de Ioukos en cas de mise en faillite. Cela semblait confirmer la thèse selon laquelle l'objectif du Kremlin consistait à mettre sur pied un grand pôle pétrolier étatique qui lui donnerait les moyens d'une politique énergétique ambitieuse sur la scène mondiale.

Ces ambitions nourries par Poutine ont cependant eu un coût. L'offensive contre les oligarques, qui au fil des mois a revêtu les traits d'une entreprise de démantèlement de Ioukos au profit d'un cercle de privilégiés, s'est soldée par une nouvelle défiance des investisseurs vis-à-vis de la Russie, et une reprise de la fuite des capitaux (entre 8 et 12 milliards de dollars en 2004, selon le ministre de l'Économie, Guerman Gref).

L'un des moteurs de la modernisation et du développement de la Russie était pourtant censé être le retour des immenses fortunes (évaluées à 250 milliards de dollars) placées dans des comptes off shore au cours de la décennie écoulée. Cette importante richesse reste calfeutrée hors des frontières, mise à l'abri du fisc russe. Cet argent est, précisément, celui des oligarques. « La seule façon de rendre ce capital dis-

12. Entretien avec l'auteur, 30 juin 2004.

13. Les hommes des renseignements et autres « structures de force ».

ponible, dans les délais nécessaires, et dans des montants suffisants, estime Chris Weafer, est que le gouvernement russe réussisse à établir une relation de travail satisfaisante avec la communauté des affaires¹⁴. »

Les attaques menées contre Ioukos ont permis de diviser les oligarques, de les maintenir dans l'incertitude, de les rendre en apparence plus conciliants vis-à-vis du Kremlin et de satisfaire une opinion publique exaspérée par l'enrichissement fulgurant d'un petit nombre de privilégiés. Mais la marge du président russe pourrait se révéler étroite. Il devra trouver un nouvel équilibre s'il veut créer un climat favorable aux investissements dont le pays manque cruellement. Si la pression du Kremlin devient trop forte, la fuite des capitaux s'accroîtra encore, et la Russie restera le parent pauvre de l'ancien bloc soviétique en matière de flux d'investissements occidentaux. Elle n'a attiré à ce jour que 52 dollars par habitant et par an, contre 938 dollars au Kazakhstan, et une moyenne de 2 000 dollars en Hongrie, dans la République tchèque et en Estonie. Le « capitalisme d'État » impulsé par Vladimir Poutine se double d'un regain de nationalisme et de défiance vis-à-vis du monde occidental.

47

La « lutte contre les oligarques », telle qu'elle s'est manifestée lors de l'affaire Ioukos, a été bien plus qu'un mécanisme pour reconstruire l'autorité de l'État face à une poignée de milliardaires auparavant tout-puissants. Elle a traduit une volonté de revanche des structures issues de l'ex-KGB, une douzaine d'années après la fin de l'URSS. Ces structures étaient restées pour la plupart à l'écart des grands enrichissements individuels rendus possibles par les réformes des années 1990. La « lutte contre les oligarques » a fini par s'apparenter à une vendetta contre un seul groupe, Ioukos.

En désignant Mikhaïl Khodorkovski, qui compte de nombreux soutiens aux États-Unis et en Grande-Bretagne, à la vindicte publique, la campagne « anti-oligarques » a aussi traduit une nouvelle défiance de la classe dirigeante russe envers l'Occident. La notion d'une « voie russe » propre, en rupture avec les normes des démocraties européennes, semble avoir les faveurs du pouvoir, qui masque ce virage par des déclarations lénifiantes. Des notions comme l'indépendance de la justice, le respect de la propriété, l'information libre et ouverte ont été les premières victimes de l'affaire Ioukos.

14. Chris Weafer, *op. cit.*

L'avenir dira quelles résistances pourraient apparaître du côté des oligarques. Leur apparente soumission aux nouvelles règles édictées par le Kremlin pourrait n'avoir qu'un temps. Surtout si certains s'estiment lésés lors de nouvelles privatisations ou de futures transactions impliquant l'État. La force de frappe financière des patrons-milliardaires russes reste importante. Des alliances opportunistes nouées en coulisse, le temps voulu, ne sont pas à exclure.

R É S U M É

En arrivant au pouvoir, Vladimir Poutine a promis d'« éliminer les oligarques en tant que classe ». Tandis que certains magnats, jugés hostiles au nouveau pouvoir, ont dû quitter la Russie sous des pressions judiciaires, le poids d'une vingtaine de grands groupes financiers et industriels n'a cessé de croître, selon la Banque mondiale. Le pays avait, début juillet, l'œil rivé sur le sort de l'homme le plus riche du pays, Mikhaïl Khodorkovski, l'ancien patron de la société pétrolière Ioukos, menacée de faillite par des demandes répétées du fisc russe. L'affaire Ioukos est devenue le symbole de la « bataille » menée par M. Poutine pour soumettre les magnats de l'économie à ses volontés. Mais le maître du Kremlin, en agissant de façon arbitraire, pourrait aussi s'attirer un retour de bâton à la veille des échéances électorales de 2007 et 2008, et détruire les chances d'établir un climat favorable aux investissements en Russie.

LA TÉLÉVISION, MÉDIA DU POUVOIR

LA TÉLÉVISION EST DEVENUE UN ÉLÉMENT OMNIPRÉSENT de la vie quotidienne en Russie, la compagne de tous les jours de neuf habitants sur dix. Les sondages indiquent que, dans 54 % des foyers, le téléviseur reste allumé même lorsque personne ne regarde et que 78 % des Russes le mettent en route en même temps qu'ils allument la lumière en se réveillant le matin et en rentrant du travail le soir¹. 49

Selon Alexandre Rodnianski, directeur de l'une des principales chaînes de télévision, celle-ci est « la seule réalité dans laquelle nous existons² ». Et, pour le sociologue Daniil Dondourei, nommé en mai 2004 membre de la Commission d'État pour l'attribution des licences de radio et de télédiffusion, « une grande révolution virtuelle s'est produite dans les dix dernières années. Désormais, la réalité empirique dans laquelle nous évoluons, nous agissons, nous existons, a fusionné avec la réalité télévisuelle – retouchée et construite – que nos écrans restituent. Au niveau psychologique, ces deux réalités sont devenues interchangeables et la deuxième dicte nos réactions exactement de la même façon que la première³ ».

Comment cela est-il arrivé et pourquoi ? Pour répondre à cette question, l'analyse sociologique peut s'appuyer sur une grande quantité de sondages. L'observation de l'impact des événements des années quatre-vingt-dix sur la société russe montre une série de processus

1. Chiffres cités par Daniil Dondourei, « Tsenzura realnosti », *Logika Uspekha*, III, Moscou, décembre 2003, repris dans *Isskustvo Kino*, mai 2004.

2. Alexandre Rodnianski (directeur de CTC), « Producers of television reality », *Logika Uspekha*, III, Moscou, décembre 2003.

3. Daniil Dondourei, « Tsenzura realnosti », art. cit., p. 18.

d'involution, de déception vis-à-vis des valeurs – jamais pleinement comprises – qui fondent les notions de « réforme » et de « démocratie », d'adaptation incomplète aux changements sociaux et économiques. Ces derniers ont surtout débouché, du moins dans les perceptions populaires, sur l'appauvrissement d'une large fraction de la population et sa dépossession de tout pouvoir de décision dans la plupart des domaines de la vie.

50 Selon le sociologue Lev Goudkov, « la spécificité de la culture politique dans la société post-soviétique et post-totalitaire consiste en ceci que, en l'absence de toute forme d'organisation autonome de la société et de tout mécanisme susceptible d'influer sur les décisions des autorités, les masses réagissent à l'aggravation de leur situation en puisant dans leurs propres ressources et leurs propres moyens de survie. La courte période 1988-1991, marquée par la mobilisation de groupes variés de l'intelligentsia contre les privilégiés du système soviétique et par la critique très large, mais superficielle et peu élaborée, du communisme comme "stalinisme", n'a pas eu la moindre influence sur les structures fondamentales de la pensée, que ce soit celle des masses ou celle des couches les plus instruites⁴ ».

Or ce processus doit beaucoup à l'activité des médias, qui ont connu dans cette période leur popularité maximale car ils représentaient pour les Russes le principal moyen de liaison et d'*aggiornamento* face aux changements qui venaient bouleverser leurs conditions de vie. Les gens se tournaient vers les médias pour essayer de comprendre ce qui se passait dans leur pays mais, sauf au tout début, dans une attitude essentiellement passive. Les médias ont alors joué un rôle « très éphémère et ambigu », note Goudkov. Ils ont contribué dans une très large mesure à faire de sujets jusque-là tabous des thèmes du débat public et à délivrer les citoyens de la peur de s'exprimer, mais en même temps ils ont déclenché une réaction négative chez les groupes les plus conservateurs.

LES « NOUVELLES RÈGLES DU JEU »

Depuis que le Kremlin a pris des mesures pour bien faire comprendre aux médias les « nouvelles règles du jeu » sous la présidence de Poutine, on a assisté à une série de manifestations de la détermination inflexible

4. Lev Goudkov, « Russia at the end of the XXth century », conférence à Stanford University, novembre 1998.

du pouvoir à contrôler les médias et le contenu des émissions que le public regarde fidèlement. Finalement, en juillet 2004, les chaînes de la télévision fédérale russe ont été purgées de tout véritable programme d'analyse et de discussion. Le dialogue avec le public à propos de questions importantes a été déclaré d'intérêt « marginal », et les directeurs des principales chaînes, plus préoccupés de montrer leur loyalisme au président que de servir leur public, font leur possible pour éviter tout sujet délicat, tout débat et tout personnage politique qui ne fait pas partie de l'establishment.

Lors d'une conférence de presse internationale, le 24 septembre 2004, à Moscou, Poutine a exhorté les journalistes à s'engager face au danger du terrorisme international : « Les terroristes se servent cyniquement des médias et, d'une façon plus générale, des possibilités offertes par la démocratie, pour multiplier l'impact psychologique de l'information pendant les actes de terrorisme. » « La communauté des médias pourrait imaginer un mode de travail qui ferait d'elle un instrument efficace pour la lutte contre le terrorisme et qui pourrait aussi exclure la possibilité d'aider les terroristes, même involontairement. » Ces mots du président montrent assez clairement que le Kremlin attend de tous les médias qu'ils s'imposent de nouvelles restrictions et que l'autocensure fonctionne selon les volontés du pouvoir.

51

Pendant toute la période soviétique, puis la période post-soviétique, les autorités ont vu dans les médias des outils de manipulation de l'opinion publique. Dans les années quatre-vingt-dix, les médias sont apparus comme la récompense du vainqueur dans la lutte pour le pouvoir. Les journalistes ne se sont pas donné les moyens de devenir une force indépendante, capable de remplir la fonction, reconnue et acceptée dans d'autres pays, de contrôle et de contrepoids du pouvoir. Sous l'effet des relations étroites entretenues avec les milieux dirigeants et des avantages pécuniaires qui en découlent, la profession de journaliste est devenue, pour beaucoup, un métier de relations publiques baignant dans une atmosphère où le cynisme et l'appât du gain l'emportent le plus souvent sur les scrupules déontologiques et la conscience professionnelle.

Cette situation a bien servi les ambitions de l'élite politique apparue depuis la fin de la présidence Eltsine. Le président Poutine, soucieux avant tout de réimposer un contrôle vertical sur les institutions chaotiques héritées de son prédécesseur, a pris des mesures très sévères pendant son premier mandat présidentiel pour établir de nouvelles règles – c'est ce qu'il appelle « la dictature de la loi ». Tout en faisant de temps

à autre quelques déclarations de pure forme sur son respect de la liberté et de l'indépendance des médias, il s'est attaqué sans ménagements d'abord à la holding Media Most, propriétaire de NTV, la troisième chaîne du pays, considérée dans les années 1990 comme la plus indépendante et la plus professionnelle, puis à TV6, qui avait accueilli les meilleurs journalistes de NTV après la perte de son indépendance. Vladimir Goussinski, le propriétaire de Media Most, a dû s'exiler après avoir vécu l'épreuve d'une courte détention, et sa société est passée sous le contrôle direct de Gazprom, monopole du gaz contrôlé par l'État, son principal actionnaire et créancier. Goussinski s'était lourdement endetté auprès de l'État pour construire son empire médiatique (quelque 1,5 milliard de dollars, selon la plupart des estimations); dès lors, l'indépendance qu'il revendiquait était financièrement et moralement fragile. Mais la brutalité des méthodes employées par le pouvoir et ses organes de répression pour détruire l'empire Goussinski envoyait un message clair : les nouveaux dirigeants du pays, à la différence d'Eltsine, ne toléreraient pas les critiques et se moquaient éperdument de susciter le mépris par leurs méthodes.

Peu après le naufrage du sous-marin *Koursk*, à l'été 2000, le Kremlin a resserré son contrôle sur la plus grosse entreprise médiatique du pays, la première chaîne de télévision d'État ORT, qui touche 98 % de la population et dont la politique d'information avait été surveillée de très près par le financier Boris Berezovski. Les reportages de la chaîne sur cette tragédie, dans laquelle 118 marins avaient trouvé la mort, avaient été manipulés, selon les adversaires du Kremlin. Et Boris Berezovski, qui avait exaspéré Poutine, fut écarté de la chaîne avant de quitter finalement le pays.

RÉACTION EN CHAÎNE AU NIVEAU LOCAL

Ces attaques en série sur les télévisions nationales ont été un désastre pour la profession et ont eu des conséquences néfastes sur les organes d'information régionaux et locaux. La Russie compte plus de trente mille organes de presse imprimée, audiovisuelle ou électronique. Nombre d'entre eux, surtout au niveau régional, reçoivent toutes sortes de subventions qui ne suffisent à garantir ni leur existence ni les salaires de leurs employés, mais qui les lient plus ou moins directement aux autorités locales.

La méthode choisie par Poutine vis-à-vis des grands empires médiatiques fédéraux créait un précédent de poids et signalait clairement aux

autorités régionales et municipales que l'allégeance devait prévaloir sur le pluralisme et que le gouvernement fédéral ne verrait aucun inconvénient à ce qu'elles se conduisent, vis-à-vis des propriétaires, directeurs et salariés des médias régionaux privés ou publics, de façon aussi agressive que lui-même au niveau national. Pour le nouveau Kremlin, pluralisme des opinions à la télévision égale opposition et déloyauté, toutes deux intolérables.

Ce signal a bien été interprété par les élites régionales comme une invitation à resserrer leur propre contrôle, déplorent les journalistes régionaux. Les organisations de défense des droits des journalistes ont relevé une très nette augmentation du nombre de poursuites intentées à des organes de presse ou à leurs employés depuis 2001. Selon l'Institut de la législation et de la politique des médias, basé à Moscou, près de 90 % des procès intentés à des journalistes dans les dernières années sont motivés par des plaintes en diffamation. Et plus de cent nouveaux textes fédéraux et régionaux (amendements à des lois existantes ou nouvelles lois) ont été adoptés durant la même période. Les médias travaillent désormais sous la menace constante de lourdes pénalités pour des violations même mineures de ces textes.

53

Occupés à se battre pour leurs maîtres, les journalistes n'ont pas pu ni voulu bâtir une corporation organisée et fondée sur une solidarité professionnelle. Ils n'ont pas vu la nécessité de créer des associations fortes et pluralistes, obnubilés qu'ils étaient souvent par le souvenir de l'époque soviétique, avec son adhésion obligatoire aux syndicats sous contrôle du Parti. Nombre d'entre eux ne cachaient pas leur mépris pour ceux de leurs collègues qui insistaient sur l'importance des principes et de la déontologie : ces gens étaient à leurs yeux « marginaux ». Bref, ils n'ont pas compris qu'ils auraient pu, à condition de définir des normes professionnelles en matière de vérification de l'information, de tolérance, de pluralisme et aussi en matière de contrats et de salaires, amorcer la transformation du paysage médiatique chaotique de la période post-soviétique en une institution influente de la société civile.

Comme beaucoup de représentants des milieux d'affaires alors en formation, les journalistes les plus en vue n'étaient que trop souvent séduits par les opportunités financières que leur offrait leur proximité avec les élites des années eltsiniennes. C'est à cette époque que s'est répandue la triste pratique, très fréquente aujourd'hui, de se faire payer par les intéressés pour certains articles (en russe *djinsa* ou *zakazuka*). Des journalistes, parfois des équipes éditoriales entières, ont alors pris

l'habitude de recevoir des enveloppes pour des articles ou reportages (diffusés par la presse écrite, par la télévision ou par des sites internet) favorables à leur donateur ou nuisibles à ses rivaux. Dans les dernières années, ces pratiques sont devenues un véritable marché. On trouve aisément dans toutes les villes d'une certaine importance des listes de tarifs énumérant différents services offerts par les organes de presse ou autres médias, y compris le tarif « obstruction », pour éviter la publication ou la diffusion d'articles ou de reportages défavorables⁵.

Cette atmosphère n'est pas propice à l'établissement d'une relation saine entre le public et les journalistes, et il n'est guère surprenant qu'on ne trouve pas grand monde pour défendre ces derniers contre les attaques d'un pouvoir décidé à en finir avec la liberté des médias.

54 Toutes ces circonstances ont profondément marqué les attitudes des professionnels. Elles ont installé un sentiment de peur omniprésent qui incite les journalistes, et plus encore les rédacteurs en chef ou les directeurs de médias, à l'autocensure et au conformisme. Les journalistes, en particulier dans les régions, parlent beaucoup de ce phénomène et expriment leur amertume vis-à-vis de leurs collègues de Moscou. Les journalistes locaux expliquent : « À Moscou, quand on est sacqué, on peut trouver un autre emploi de journaliste, du moins pour le moment. Mais dans les régions, si on perd son poste, on est fichu. Changer de profession n'est pas facile, il y a peu de possibilités et il faut avoir des relations. De sorte qu'il n'y a pas le choix, il faut s'adapter. »

Selon les sociologues du Centre Levada, cette rapide capitulation pourrait aussi s'expliquer par les habitudes de « double pensée » acquises à l'époque soviétique⁶, lorsque les gens avaient sans cesse affaire à des contre-vérités et à de la propagande, le Parti-État soviétique encourageant, comme l'expliquent les historiens, « une morale selon laquelle il était normal de dire des choses auxquelles on ne croyait pas et de faire des choses dont on sentait bien qu'elles n'étaient pas honnêtes⁷ ».

5. J'ai moi-même vu beaucoup de ces catalogues de tarifs, et cette pratique est déplorée par de nombreuses associations de cadres ou de patrons de petites entreprises.

6. « Double pensée » et « mentalité de petit malin » sont des termes utilisés par le sociologue Youri Levada à propos du comportement consistant à s'adapter à la réalité, à chercher des échappatoires ou des moyens de faire fonctionner les règlements à son avantage, tout en s'efforçant de trouver comment tourner ces règles. Voir la recherche conduite actuellement dans son institut sous le titre *Sovetskii Tchelovek*.

7. Clark et Wildawsky, 1990, cités par Richard Rose et Neil Munro, dans *Elections without Order. Russia's Challenge to Vladimir Putin*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

PASSIVITÉ DES UNS, AUTO-CENSURE DES AUTRES

Il ressort de la plupart des sondages que les deux principales fonctions de la télévision sont l'information sur l'actualité et le divertissement. 81 % des personnes interrogées par le Centre Levada disent regarder les nouvelles régulièrement⁸ et plus de 80 % d'entre elles le font plusieurs fois par jour. 78 % des personnes interrogées lors du même sondage disent qu'elles regardent la télévision surtout pour se détendre.

Regarder le journal télévisé est une sorte de rituel de masse, une « occupation socialement importante », selon le sociologue Viktor Kolomiets. Deux autres observateurs, les sociologues du Centre Levada, Lev Goudkov et Boris Doubine, indiquent que les téléspectateurs les plus réguliers sont généralement des personnes retraitées ou moins occupées que la moyenne, de niveau d'instruction peu élevé, pour lesquelles les nouvelles sont déjà une forme de distraction. Ces téléspectateurs ne sont pas hostiles à la répétition, parce qu'elle crée des liens émotionnels et le sentiment d'être impliqué dans les événements. Comme dans le schéma classique de la communication de masse, « il y a beaucoup moins de gens qui expriment des opinions que de gens qui en entendent » ; la présentation des nouvelles est parfaitement stéréotypée. Depuis deux ans les autorités ont pris le contrôle du journal télévisé sur toutes les grandes chaînes. La première séquence du journal montre généralement le président Poutine, toujours calme et déterminé, dans l'exercice de ses fonctions. Elle est suivie d'autres informations officielles, et l'ensemble se clôt par une apaisante actualité sportive. Comme à l'époque soviétique, le journal télévisé braque ses caméras sur le leader et les personnalités qui l'entourent, et le public est encouragé à leur devoir reconnaissance pour leur dévouement au bien-être de chacun. Le message, quelles que soient les circonstances, doit être que tout va pour le mieux et que, en haut, on maîtrise parfaitement la situation. Ainsi, le contenu de chaque information finit par n'avoir plus aucune importance ; ce qui compte, c'est que l'acte de communication en direction des spectateurs entretienne chez ces derniers le sentiment d'un lien social et d'une certaine stabilité.

C'est au bénéfice du Kremlin que sont systématiquement contrôlées les émissions d'information et surtout soigneusement triées les

8. *Vestnik Obshchestvennogo Mneniia*, 1 (67), septembre-octobre 2003, p. 18.

56 personnalités qui apparaissent à l'écran. On a vu le résultat de cet effort lors des dernières élections parlementaires (décembre 2003) et présidentielle (mars 2004). Les observateurs de ces deux campagnes ont unanimement jugé ces élections « libres mais pas honnêtes ». Le succès de l'opération électorale qui a consisté à créer, quelques mois à peine avant les législatives de décembre, une coalition politique appelée Rodina (Mère patrie) peut être attribué, selon le directeur de CTC Alexandre Rodnianski, au « travail magnifique des médias⁹ » : la toute jeune coalition a réussi à détourner beaucoup de voix qui seraient allées, en son absence, au Parti communiste, et a pu envoyer 36 députés à la Douma. Dans un deuxième temps, lorsqu'on a constaté que la popularité de l'un de ses leaders, l'économiste Sergueï Glaziev, ne cessait de croître, faisant de lui un éventuel rival du président, il n'apparut plus que très rarement à la télévision, et toujours dans un contexte qui donnait de lui une mauvaise image.

L'efficacité de la présentation orientée des informations se révèle dans d'autres situations encore, par exemple à propos de l'affrontement sans précédent qui met aux prises le pouvoir et la compagnie pétrolière géante Ioukos. Le fondateur de cette compagnie, Mikhaïl Khodorkovski, arrêté par des policiers armés en octobre 2003, et son partenaire Platon Lebedev, arrêté dès juillet 2003, sont aujourd'hui détenus sous le coup d'accusations de fraude et d'évasion fiscale massives. Le conflit, qui a secoué les marchés financiers russes, a de nombreuses ramifications. L'un des objectifs du pouvoir est de réduire la puissance des oligarques. La présentation très particulière à la télévision des informations concernant cet événement a pour effet, selon le sociologue Daniil Dondourei, de nourrir le ressentiment déjà présent dans la société contre ces puissants hommes d'affaires, et même de le changer en une véritable haine; elle contribue aussi à alimenter la méfiance pour le concept même de business privé. « Avant que n'éclate l'affaire Ioukos, écrit-il, la plupart des citoyens russes n'avaient pas un ressentiment aussi aigu contre les oligarques. Les griefs étaient assez répandus, mais ils n'étaient pas nécessairement dirigés contre des personnes en particulier... Mais en décembre 2003, après quatre mois de "chasse à l'oligarque", 77 % de la population pensaient que les grands hommes d'affaires étaient des "ennemis du peuple", que la situation issue des

9. Alexandre Rodnianski, « Producers of television reality », *Isskustvo Kino*, mai 2004.

privatisations devait absolument être redressée et qu’être un homme d’affaires en Russie équivalait à peu de chose près à se livrer au banditisme¹⁰. »

La tendance à l’autocensure est devenue universelle dans les médias russes aujourd’hui : le plus souvent, les dirigeants de chaîne n’attendent pas de recevoir des directives du Kremlin pour édulcorer les informations qu’ils émettent. La liste des exemples pourrait être très longue, malheureusement. Ainsi, en mai 2004, l’interdiction de diffuser l’interview de la veuve du dirigeant tchéchène assassiné, Zelimkhan Iandarbiev, conduit à l’arrêt du magazine hebdomadaire d’actualité le plus suivi, *Namedni*, sur NTV, et au licenciement de son principal journaliste, Leonid Parfionov. Pour la première fois depuis dix ans, un cadre dirigeant de télévision, en l’occurrence Alexandre Guerassimov, alors directeur adjoint de NTV, a interdit la diffusion par une note écrite. Pourquoi ? Guerassimov lui-même a répondu dans des interviews qu’il avait pris cette décision pour ne pas influencer le procès, en cours au Qatar, de deux agents des services secrets russes accusés d’avoir assassiné Iandarbiev en février 2004.

57

On ne sait toujours pas exactement si quelqu’un de haut placé a demandé à Guerassimov de retirer l’interview de son programme. Et on ne sait pas non plus ce qui se serait passé s’il l’avait quand même diffusée. Lui-même ou la chaîne auraient-ils encouru une sanction ? Toujours est-il que Guerassimov a choisi de ne pas prendre le risque, ce qui est un cas d’autocensure caractérisé. Le licenciement de Parfionov, au motif qu’il avait enfreint ses devoirs vis-à-vis de son employeur en communiquant la note de Guerassimov à la presse écrite, est la conséquence directe de cette autocensure et constitue aussi une nouvelle attaque contre la liberté de parole. L’un des principaux messages transmis par cette affaire est que même des émissions qui n’ont pas grand-chose à voir avec du journalisme d’investigation ont intérêt à éviter les sujets sensibles tels que la Tchétchénie.

En juillet, l’émission de Guerassimov, *Lichny Vklad*, eut le même destin que *Namedni*, ainsi que *Svoboda Slova*, ou *Liberté de parole*, le seul programme de débat de la télévision, et *Krasnaya Strela*, une satire politique qui le suivait chaque vendredi soir. Les événements du mois de juillet étaient liés à un changement de management à NTV, la chaîne contrôlée par Gazprom. Vladimir Koulistikov, le nouveau directeur,

10. Daniil Dondourei, « Tsenzura realnosti », art. cit.

en expliquant les raisons de l'arrêt des émissions, déclara au quotidien *Kommersant* que *Svoboda Slova*, en donnant beaucoup d'espace aux « marginaux » politiques opposés au président Poutine, manquait d'objectivité.

INFO-DIVERTISSEMENT ET NOSTALGIE DES ANNÉES SOIXANTE-DIX

58 Les critiques de télévision se plaignent du manque de vision des directeurs de chaîne, qui se limitent à des stéréotypes et sont incapables d'introduire des sujets d'actualité, fût-ce par le biais des nouveaux formats. Le sociologue Dondourei a ainsi dressé une liste de quelque quarante sujets importants, de caractère social ou économique, que la télévision russe n'a pas voulu ou pas pu traiter dans les dernières années alors même que les sondages les font figurer parmi les principaux soucis des citoyens. Ces thèmes sont extrêmement variés et touchent à la diversité raciale ou religieuse, à la tolérance, à la confiance, aux méthodes de privatisation mises en œuvre dans les anciens pays satellites de l'URSS qui viennent d'entrer dans l'Union européenne, à l'évolution des conditions de vie et de travail dans les anciennes républiques soviétiques devenues indépendantes, à la propagation du sida dans la population hétérosexuelle, aux caractéristiques particulières des contrats de travail des salariés russes de sociétés étrangères établies en Russie, à la monétarisation des avantages sociaux consentis à différentes catégories de citoyens et à ses conséquences, etc.

En même temps, cet observateur a dénombré environ soixante-dix émissions hebdomadaires sur le monde du crime, qui transmettent aux téléspectateurs une image assez sinistre de la réalité et qui, plus généralement, érodent les notions de moralité, de confiance et de solidarité. La réponse habituellement fournie par les responsables de programmes pour justifier la présence massive de sujets policiers sur les écrans paraît fondée sur des considérations marchandes : « Ces émissions ont de bonnes audiences, ce qui signifie que c'est cela que veulent les téléspectateurs. » Mais il semblerait que cette réponse masque une réalité différente, à savoir que beaucoup trop de professionnels de la télévision sont toujours imprégnés de la mentalité de l'époque soviétique et ne veulent pas prendre le risque d'émissions plus politiques et sociales.

La tragédie de Beslan, dans toute son horreur télévisée, témoigne malheureusement de la justesse de cette analyse. Non seulement les plus importantes chaînes de la télévision russe – notamment Pervy Kanal et

Rossiya –, les 1^{er}, 2 et 3 septembre n'ont pas été capables d'informer professionnellement le public de ce qui se passait en Ossétie du Nord, mais elles ont aussi négligé de modifier leurs programmes, donnant ainsi l'impression que les images de guerre qui passaient sur les écrans, presque sans explications, pouvaient appartenir à un film particulièrement réaliste. Cette impression, bien sûr, était plus forte dans les régions russes, où une minorité seulement des téléspectateurs ont accès aux antennes satellitaires et peuvent capter les émissions d'autres chaînes étrangères, comme celles de la BBC et de CNN.

L'absence quasi totale d'émissions d'analyse consacrées à la tragédie de Beslan constitue un grave problème pour la société russe. En revanche, pour les habitants de Moscou et de Saint-Pétersbourg, qui ont accès aux grands quotidiens indépendants, et pour les personnes dotées d'internet, la couverture de la tragédie de Beslan a été très complète et critique de l'attitude des autorités. Suivant la ligne du président Poutine, qui a refusé de lier les actes de terrorisme des mois d'août et septembre à la guerre en Tchétchénie, la télévision n'ouvre pas de débat objectif sur la situation dans cette république du Caucase et n'aborde pas les problèmes bien réels, tels que le niveau de chômage de 70-80 % en Tchétchénie et en Ingouchie, qui crée un terrain propice au recrutement de terroristes dans une population qui n'est plus « pour » ou « contre » le séparatisme, mais qui est tout simplement épuisée par des conditions de vie impossibles. On ne propose aucune réflexion sur une situation potentiellement explosive pour tout le sud de la Russie. En même temps, les nombreuses émissions sur la criminalité, sur la guerre, cultivent de plus en plus l'image de l'ennemi chez les téléspectateurs.

Selon Rodnianski, les nouveaux formats, si populaires, du *reality show* au *soap opera*, pourraient permettre aux directeurs de programmes de traiter de l'actualité, comme cela se fait dans la plupart des pays occidentaux. Rodnianski est peut-être dans une situation légèrement différente de celle de la plupart de ses collègues. Comme il est directeur d'une chaîne qui s'affiche comme divertissante, qui n'a pas d'émissions politiques et qui est financièrement indépendante de l'État, il semble plus optimiste et plus soucieux de rester en phase avec les évolutions audiovisuelles internationales que les autres directeurs de médias russes. Pour la plupart d'entre eux, le divertissement est lui-même un sujet très important, comparable à une sorte de livraison à domicile de divers spectacles artistiques, complètement gratuite et offrant un large choix de films, de spectacles, de concerts, de sports, de séries sentimentales,

criminelles et historiques, et de cérémonies rassurantes dans l'esprit – et le style – de la télé « du bon vieux temps ».

Les émissions de divertissement deviennent une affaire rentable. Elles attirent de plus en plus les annonceurs les plus riches. Aussi, pour des raisons tant politiques que commerciales, il importe de planifier méticuleusement les programmes avec l'aide de sociologues et de psychologues professionnels. Si le sport, pour reprendre les mots d'Oleg Dobrodeiev, directeur de la deuxième chaîne Rossiya, a un effet « psychothérapeutique », la diffusion de films est de plus en plus considérée comme didactique et éducative. Aussi de bonnes productions soviétiques qui ont fait la preuve de leur popularité sont-elles présentées en parallèle avec des documentaires de plus en plus nombreux sur le passé soviétique, qui tournent autour de sujets ou de personnages soigneusement choisis parmi les mieux placés dans les sondages. En juin 2004, par exemple, deux films étaient diffusés dans la même semaine pour commémorer l'anniversaire de l'ancien dirigeant soviétique et directeur du KGB, Youri Andropov. En septembre, un véritable flot de films, documentaires, *soap operas* était consacré aux années 1970, aux dirigeants communistes de l'époque Brejnev, ainsi qu'aux fonctionnaires des services de sécurité soviétiques.

Les enquêtes sociologiques confirment régulièrement une certaine confiance à l'égard de deux institutions : l'armée et l'Église orthodoxe. Plusieurs sociologues pensent qu'elles représentent, aux yeux d'une majorité de l'opinion publique, deux symboles forts du passé du pays : la puissance militaire et la force spirituelle. La célébration de l'armée et de l'Église est considérée comme une excellente manière de consolider les sentiments patriotiques de la population, y compris chez les jeunes. L'an passé, les chaînes se sont donné beaucoup de mal pour associer les différents événements militaires et religieux aux dirigeants actuels du pays. Pour 78 % des Russes, la victoire de l'URSS dans la Seconde Guerre mondiale (la « Grande Guerre patriotique ») est l'événement le plus important du XX^e siècle, et 89 % considèrent que cette victoire est le seul événement de l'histoire de la Russie dont on puisse être fier¹¹. Les cérémonies de commémoration de cette victoire sur la place Rouge, en mai 2004, ont donc été préparées dans les moindres détails pour obtenir le maximum d'effet à la télévision, dans le but de remonter le moral de tous les secteurs de la population – des anciens combattants,

11. *Vestnik Obchtchestvennogo Mneniia*, 1 (69), janvier-février 2004.

dont le rôle passé a été reconnu et honoré, à la jeune génération, dont l'importance présente et future pour la construction d'un pays fier de lui a été soulignée dans le discours présidentiel.

Les cérémonies religieuses méritent une mention spéciale, parce que les producteurs des deux principales chaînes donnent vraiment là le meilleur d'eux-mêmes. Pour le Noël orthodoxe de janvier 2004, la première chaîne a montré une adorable petite église de conte de fées dans la campagne enneigée. Nuit, silence, vide, éclairage de face et de côté, puissant mais pas trop cru. La caméra, placée un peu en hauteur, s'arrête sur la silhouette familière du président Poutine marchant seul vers l'église. Au moment où il atteint le porche où l'accueille un prêtre, des voix venues de derrière la caméra le font se retourner vers la foule jusque-là invisible, qui acclame l'arrivée du fidèle. Poutine sourit, fait un bref signe de la main, puis pénètre dans l'église. Alors seulement la foule est autorisée à entrer à son tour pour assister au service. C'était deux mois avant l'élection présidentielle...

61

Traduit de l'anglais par Rachel Bouyssou.

R É S U M É

La télévision est devenue la compagne quotidienne de neuf Russes sur dix. Les médias nés de la perestroïka apparaissaient, à l'origine, comme une force de démocratisation et de modernisation. Mais les journalistes, qui n'avaient été unis que par leur opposition au régime communiste, n'ont pas su se donner les moyens de devenir une force indépendante, capable de remplir la fonction de contrepoids du pouvoir. À part quelques exceptions, la profession n'a pu de ce fait résister à la pression des nouvelles autorités. Le président Poutine a imposé sa loi et, depuis 2000, la télévision a clairement contribué à l'effort du régime pour se donner une image de stabilité, d'unité et de patriotisme. Quelques tentatives timides tentent d'introduire l'analyse et la réflexion par le biais du divertissement.

LES ÉLITES EN UNIFORME

EN RUSSIE, LES HOMMES EN ÉPAULETTES sont dans l'air du temps. Hommes des services, « structures de force », *siloviki*, lobby militaire, « tchékistes », FSB, SVR, GRU, on ne compte plus les termes et acronymes qui désignent les élites en uniforme. L'intrusion des *siloviki* en politique suscite l'attention des observateurs qui s'inquiètent de voir la Russie dériver vers un régime autoritaire et policier, *a fortiori* dans un contexte de « guerre totale » contre le terrorisme. Un quart des élites dirigeantes¹ viendrait des « structures de force », selon une étude réalisée par l'Institut de sociologie de Russie. Vladimir Poutine est lui-même issu des services de sécurité, KGB puis FSB. Cet article s'attache à montrer la permanence du rôle des élites en uniforme dans les cercles du pouvoir depuis le début des années quatre-vingt-dix. Il tente d'identifier les facteurs qui ont favorisé l'augmentation du poids des *siloviki* dans les années Poutine.

63

LES SILOVIKI

Les *siloviki* sont une force de frappe au service du Kremlin dans l'exercice du pouvoir². Hérité des années Eltsine, ce mécanisme s'est conso-

1. Dans l'étude réalisée par l'Institut de sociologie de Russie, le terme « élites » désigne les représentants de l'exécutif à l'échelle tant fédérale (présidence et gouvernement) que régionale (présidents des républiques, gouverneurs des régions et territoires), ainsi que les députés de la Douma (Chambre basse) et du Conseil de la Fédération (Chambre haute). Les principales conclusions de cette étude seront évoquées plus loin. Cf. Olga Krychtanovskaïa et Stephen White, « Putin's militocracy », *Post-Soviet Affairs*, vol. 19, n° 4, octobre-décembre 2003, p. 289-306.

2. Le terme *siloviki* est construit sur la racine *sila* qui signifie « force », « puissance ». Il trouve son origine dans le langage particulier aux représentants des « structures de force » (*silovye strouktoury*). Il désigne les membres fort nombreux – environ 2,5 millions d'hommes, selon

64 lidé depuis l'année 2000. Le cercle des intimes de Poutine est à l'origine assez restreint. En revanche, le lobby des structures de force et ses réseaux attenants sont de grande ampleur. Ceux-ci ont su se rendre indispensables, en Tchétchénie dans les années 1994-1996 et, plus particulièrement, depuis la reprise des hostilités à l'automne 1999, dans cette petite république du Nord-Caucase. De plus, le rôle du parquet et des services dans le dépeçage du groupe pétrolier Ioukos, la détention et le procès de l'ancien PDG Mikhaïl Khodorkovski, est apparu au grand jour à partir de l'année 2003. Cependant, l'activation des services intervient dans un contexte particulier de rétrécissement continu de l'espace public, de vulnérabilités de la société et de graves défaillances du système de sécurité russe. Ce processus est devenu encore plus visible après les attentats terroristes de l'été 2004 en Russie, en particulier le dénouement sanglant de la spectaculaire prise d'otages de Beslan, dans la région très instable du Nord-Caucase.

Les dirigeants en Russie ont beaucoup de mal à se débarrasser de pratiques marquées de soviétisme. Ils se montrent attachés au manie- ment d'outils qui leur sont familiers, sans toutefois les maîtriser totale- ment, plus de treize ans après la disparition de l'URSS. Ainsi, dans leur approche de la conquête et de l'exercice du pouvoir, les structures de force demeurent un instrument fondamental. Pareille conception reste dans le droit fil de l'expérience soviétique, où le KGB et l'armée servaient de rempart à l'État. L'histoire a cependant prouvé que les performances enregistrées pour construire « la verticale » du système soviétique avaient été dramatiques. Elle a révélé le coût politique, éco- nomique et social exorbitant d'une telle entreprise. Le bilan en a été la faillite du système, puis le naufrage de l'URSS en décembre 1991. Mais les enseignements tirés de cet échec ne semblent pas avoir été pleine- ment compris ni dans la décennie Eltsine ni dans les années Poutine. Le délitement de l'appareil de sécurité et de l'armée n'a pas été maî- trisé. Les structures de force n'ont pas été épargnées par la corruption, un phénomène solidement enraciné. Aucune mesure efficace n'a été prise pour le combattre. Les structures de sécurité ont été utilisées

les estimations – des ministères, agences et services (soit environ une vingtaine), dont les fonc- tions concernent les activités de défense, sécurité, police, renseignement, contrôle, douane, fisc, justice. Aujourd'hui, ce terme générique est largement usité tant par les autorités russes que dans les médias. Il existe sur le thème des *siloviki* un grand nombre de monographies et articles de presse, d'origine russe et anglo-saxonne principalement. Ainsi, contrairement à ce que l'on pourrait imaginer à première vue, l'accès à l'information est assez ouvert, même si certains aspects demeurent hermétiques.

beaucoup plus comme une arme politique que pour faire appliquer la loi avec impartialité.

L'HÉRITAGE DE L'ÉPOQUE ELTSINIENNE

Dans son analyse de l'évolution de la stratégie eltsinienne vis-à-vis des services de sécurité³, la spécialiste Amy Knight montre les contradictions flagrantes des politiques conduites à partir de 1992-1993. Après le désaveu public de 1991, qui avait conduit à proclamer le démantèlement rapide du KGB, puis les mesures prises pour refondre l'organisation en structures distinctes, les ambivalences de l'équipe Eltsine ont fini par percer au grand jour. Le processus de fragmentation des services de sécurité une fois enclenché, les objectifs du pouvoir politique se sont révélés conjoncturels. Aucune tentative sérieuse de mise en cohérence n'a été faite en vue d'une réelle restructuration. Aucun mécanisme efficace de contrôle civil des structures de force n'a été mis en place. En revanche, l'accroissement de pouvoirs présidentiels discrétionnaires est patent.

65

Avec plusieurs structures imposantes placées sous sa tutelle directe, des prérogatives considérables concentrées dans ses mains et un processus de cooptation des élites fortement personnalisé, Eltsine n'a pas du tout limité les fonctions de l'appareil de sécurité russe, contrairement à ce qu'il avait annoncé. Au tout début de son premier mandat, il a joué sans surprise sur les divisions intestines, très anciennes, des services de sécurité, du ministère de l'Intérieur (MVD) et de l'armée. Mais, de bout en bout, sa présidence voit une cohorte de généraux, colonels et autres officiers, issus des services, de la police comme de l'armée, évoluer de manière vigoureuse dans un faisceau de relations de proximité et de partenariat d'affaires. Ces hommes ont trouvé leur place au sein des administrations et appartiennent à la constellation du pouvoir.

On se souvient, par exemple, du général Alexandre Routskoï, un temps vice-président, mais devenu très vite un farouche opposant. Eltsine fit prendre d'assaut, en octobre 1993, le Parlement dissous où Routskoï s'était retranché avec ses acolytes. On a vu aussi le maréchal Evguéni Chapochnikov⁴ rejoindre, au milieu des années quatre-vingt-

3. Amy Knight, *Spies Without Cloaks: the KGB's Successors*, New Jersey, Princeton University Press, 1996.

4. Nommé ministre de la Défense de l'URSS en août 1991, puis commandant en chef des forces armées dites « unifiées de la CEI », une armée qui ne put voir le jour en raison de la création d'armées nationales. Après un bref passage (1993) au Conseil de sécurité de la

dix, le secteur porteur des exportations d'armement. L'épisode provoqua même un conflit avec le général Pavel Gratchev⁵, alors ministre de la Défense, au sujet du contrôle des ventes d'armes. On peut citer aussi l'exemple du bouillant général Alexandre Lebed⁶, dont le personnage a longtemps fasciné les observateurs. Ceux-ci voulaient voir en lui un « sauveur ». Lebed se porta candidat à la présidentielle de 1996 avec un programme préconisant la « transfiguration » de la Russie dans la lutte contre la corruption et le crime organisé. Toutefois, une fois négociés et signés les accords de paix qui mirent fin à la première guerre de Tchétchénie, il fut brutalement écarté du poste de secrétaire du Conseil de sécurité de la Fédération de Russie, qui lui avait été confié à l'issue du premier tour du scrutin. Ses relations avec les chefs des services de sécurité étaient exécrables. Le contrôle de ces structures, acteurs centraux du conflit de Tchétchénie, lui échappait totalement.

Ainsi donc, les représentants de l'armée et des services ont défendu leur place au sein du système politique. Ils ont adapté leur comportement à la nouvelle donne. Mais, contrairement aux apparences, les rapports d'autorité et d'allégeance ne restent pas figés. Les différents protagonistes ne forment pas toujours une équipe soudée, tandis que le contrôle des structures de sécurité constitue en permanence un enjeu majeur. De ce point de vue, les années 1996-1998, celles de l'entrée en scène de Poutine à Moscou, ont confirmé que la compétition engagée en coulisse pour la succession d'Eltsine s'est jouée en intégrant pleinement la dimension de levier des structures de force. Ce processus était à l'œuvre alors qu'Eltsine était à peine réélu. C'est la période où les généraux Alexandre Korjakov⁷ et Mikhaïl Barsoukov⁸ tombent bruta-

Fédération de Russie, instance relevant directement de la présidence, il fut promu (1994) représentant du président Eltsine auprès de la compagnie d'État Rosvooroujénié.

5. Ministre de la Défense de mai 1992 à juin 1996 (cf. <http://www.nns.ru>).

6. Adjoint au commandant des troupes aéroportées en 1991. Envoyé à la « Maison blanche » à Moscou en août 1991, il joua un rôle important dans l'échec de ce qui fut qualifié de « putsch ». Commandant de la XIV^e armée en Moldavie (1992), il quitta l'armée en 1995. Élu en 1998 gouverneur du Territoire de Krasnoïarsk, il a trouvé la mort dans un accident d'hélicoptère en Sibérie en 2002 (cf. <http://www.nns.ru>).

7. Radié officiellement du KGB en 1989, Alexandre Korjakov a été nommé en 1990 chef des services de sécurité du président du Soviet suprême de la RSFSR, lorsque Eltsine occupe ces fonctions. Il devient en 1990 premier adjoint au chef de la Direction principale de la garde (GOUO), soit l'ancienne 9^e direction du KGB, puis est promu général (1992) dans les fonctions de chef du service de sécurité de la présidence. Entré en mars 1996 dans l'état-major de campagne d'Eltsine, il est limogé trois mois plus tard (cf. <http://www.nns.ru>).

8. Promu commandant du Kremlin en décembre 1991, Mikhaïl Barsoukov s'est vu confier le poste de chef de la Direction principale de la garde (1992) (cf. <http://www.nns.ru>).

lement en disgrâce. Le premier, ancien garde du corps d'Eltsine, dirigeait le Service fédéral de la garde (FSO) chargé non seulement d'assurer la protection des sites gouvernementaux, mais aussi de collecter et de traiter l'information sur des questions politiques et socio-économiques. Le second avait été placé à la tête du FSB (sécurité intérieure). Ces structures concentrent des moyens de surveillance et d'investigation qui, s'ils sont mobilisés et combinés avec les ressources de l'Agence fédérale des communications gouvernementales (FAPSI), peuvent avoir des conséquences dangereuses pour la préparation et la tenue d'un scrutin. La cause du départ précipité des deux généraux, qui coïncida avec le limogeage du ministre de la Défense, le général Gratchev, et du premier vice-Premier ministre, Oleg Soskovets, résidait visiblement dans la volonté du chef de l'administration présidentielle de l'époque, Anatoli Tchoubaïss, de se débarrasser de « faucons » corrompus qui poussaient Eltsine à céder à des réflexes autoritaires. Toutefois, le profil comme les pratiques de leurs successeurs respectifs, deux *insiders* rejetons, issus du KGB, confirmèrent qu'Eltsine n'avait pas l'intention d'effectuer quelque bouleversement que ce soit au sein des services⁹. Par ailleurs, Eltsine a manqué de volonté politique pour employer efficacement les structures de sécurité dans leurs missions de lutte contre la corruption et le crime organisé. Parmi les missions qu'il fixe au FSB, on trouve en tête de liste, au début de son second mandat, la lutte contre le terrorisme. À l'été 1996, Moscou est décrite par Eltsine comme infestée de terroristes, neuf jours après sa réélection. Il est alors préconisé de les neutraliser en recourant aux mesures les plus radicales¹⁰. Plus de mille hommes appartenant aux troupes de l'intérieur sont déployés dans la capitale après que des attentats commis, à quelques jours d'intervalle, dans les transports publics, eurent fait quelques dizaines de victimes.

67

L'année 1998 fut perturbée par le krach financier d'août et le scandale de la Bank of New York relatif au blanchiment de 15 milliards de dollars en provenance de Russie et impliquant la famille Eltsine. La quête d'un dauphin compréhensif devenait cruciale. Après bien des tergiversations, on esquaissa le profil d'un « jeune Korjakov »¹¹. C'est

9. Amy Knight, « Is the old KGB still in power ? », *The Washington Quarterly*, vol. 20, 1997, n° 1, p. 59-74.

10. *New Bus Bomb in Moscow. Extra Forces Drafted*, Reuter, 12 juillet 1996.

11. *Epokha Eltsina. Otcherki političeskoï istorii* (L'époque Eltsine. Essais d'histoire politique), Moscou, Izdatelstvo Vagrius, 2001, p. 782. Cet ouvrage volumineux est le fruit du travail de neuf conseillers d'Eltsine.

ainsi que le président déclinant se représentait son successeur. Plusieurs de ses conseillers mentionnent qu'« il s'agissait plutôt d'un calcul rationnel : miser sur des hommes qui prêtent serment et ont pour habitude d'y rester fidèles. En tout état de cause, il [Eltsine] ne s'est intéressé, à partir d'un moment donné, qu'aux hommes des "services" ¹² ». On voit d'abord monter soudainement en puissance le général Nikolai Bordiouja, dont le nom n'était connu que des spécialistes. Chef du Service fédéral des gardes-frontières, cet officier est nommé par Eltsine, en septembre 1998, au poste de secrétaire du Conseil de sécurité de la Fédération de Russie, avec pour mission, tout de suite après la crise financière, de concentrer son travail sur les dossiers lourds du crime organisé et de l'évasion fiscale. Trois mois plus tard, il devient chef de l'administration présidentielle. Il cumulera ces fonctions jusqu'en

68 mars 1999. L'interprétation la plus crédible de cette accélération subite de carrière est donnée par Mark Galeotti : Bordiouja est un « lieutenant utile pour Eltsine ¹³ ». Il s'agit de dénier au Premier ministre Evguéni Primakov, vieux routier du renseignement, l'influence exercée sur l'appareil de sécurité. Primakov a dirigé, immédiatement après la disparition du KGB, le Service de renseignement extérieur (SVR), puis, à partir de 1996, le ministère des Affaires étrangères. Il bénéficie d'un réseau puissant. De façon symptomatique, Eltsine signe un décret ajoutant le ministère de la Justice et la police fiscale sur la longue liste des administrations placées sous son contrôle direct. Celle-ci inclut les ministères de la Défense, de l'Intérieur, le FSB, le FAPSI et le SVR. La supervision de ce que Galeotti décrit comme un « empire formidable » échoit, en réalité, au chef de l'administration présidentielle. La bataille qui s'engage entre les structures de sécurité russe se révèle féroce. Elle traduit la grande complexité des rapports entre les services engagés dans des rivalités de pouvoir. Ceux-ci ne forment pas une communauté du renseignement soudée. Les tensions sont fortes, mettant à rude épreuve les rapports d'autorité. La bataille est transposée, une nouvelle fois, sur le théâtre tchétchène, lorsque les opérations militaires reprennent en octobre 1999.

12. *Ibid.*

13. Mark Galeotti, « Bordyuzha : Yeltsin's enforcer ? », *Janes's Intelligence Review*, février 1999, p. 8-9.

POUTINE ET SA FORCE DE FRAPPE

Poutine est lieutenant-colonel du KGB. Après environ quinze ans de service, à son retour d'Allemagne de l'Est, où il a longuement séjourné dans les années quatre-vingt, il est versé dans la réserve opérationnelle. En 1990, il devient le conseiller d'Anatoli Sobtchak, alors président du comité exécutif du Soviet de Leningrad. En 1991, à la mairie de Saint-Pétersbourg, ses fonctions à la tête du comité pour les relations extérieures l'amènent à intervenir dans les secteurs du commerce, de la banque, de l'immobilier, des infrastructures portuaires. Mais à l'issue des élections municipales de 1996, où le maire sortant Sobtchak est battu, nombre de « Pétersbourgeois » perdent leur poste et cherchent à faire carrière à Moscou, où Tchoubaïa vient de prendre les commandes de l'administration présidentielle. Poutine obtient un poste à l'administration présidentielle. Il seconde d'abord Pavel Borodine, « l'intendant du Kremlin », à la direction des affaires du président. Cette structure sera plus tard mise en cause dans le scandale de « l'affaire Mabetex », du nom d'une société suisse de travaux publics sur laquelle pèsent de sérieux soupçons de versement de commissions occultes à des membres du proche entourage présidentiel. Poutine se voit ensuite confier la direction du contrôle, autre structure du Kremlin, où il s'occupe de dossiers sensibles, auxquels s'intéresse le procureur général Skouratov. Nommé par Eltsine à la tête du FSB en juillet 1998, avant le krach financier, il exerce ces fonctions moins d'un an. L'institution n'est pas facile à diriger, mais les enquêtes sur la famille Eltsine sont stoppées. Il devient, en mars 1999, secrétaire du Conseil de sécurité de la Fédération de Russie. Cinq mois plus tard, il prend la tête du gouvernement pour succéder à Sergueï Stepachine¹⁴ qui vient d'être brutalement limogé. De manière symbolique, le premier oukase signé par Poutine, le 31 décembre 1999, en sa qualité de président par intérim, après qu'Eltsine a annoncé son départ anticipé,

69

14. Après avoir fait une grande partie de sa carrière au MVD, Sergueï Stepachine est élu député (1990) au Soviet suprême de la RSFSR. Nommé vice-ministre (1992), puis premier vice-ministre (1993) de la Sécurité, il devient numéro deux du Service fédéral de contre-espionnage (FSK) au moment de la fondation de cette structure (décembre 1993). Il en assure la direction (mars 1994-juin 1995) alors que la guerre en Tchétchénie fait rage. Il se voit confier le poste de ministre de la Justice (juillet 1997), puis celui de ministre de l'Intérieur (avril 1998). Élu député en 1999, il a été nommé président de la Cour des comptes en avril 2000 (cf. <http://www.nns.ru>).

porte sur les « garanties » accordées au président sortant et aux membres de sa famille.

Lorsqu'il s'installe au Kremlin, Poutine s'impose en jouant au caméléon. Les uns sont enclins à voir en lui d'abord un officier dévoué, dont la carrière entamée très modestement a connu un rebondissement inouï. La couleur kaki prend alors le dessus. Les autres préfèrent voir en lui un self-made-man, qui sait s'adapter aux situations les plus changeantes. Il garde un profil bas et n'inquiète pas. Dès qu'il a bien en main les rênes du pouvoir, Poutine montre tout le prix qu'il attache à mobiliser la ressource des structures de force. Depuis son élection en 2000 et le renouvellement de son mandat en 2004, on note une mobilité plus forte des élites à Moscou comme à l'échelle des provinces. Cette tendance se traduit en particulier par un afflux d'officiers, cadres de réserve ou d'active. Nombre d'entre eux sont en « réserve active » : ils gardent leur salaire dans l'institution dont ils sont issus, en perçoivent un second là où ils sont affectés et rendent compte de leur activité à leur maison mère. Ils sont le plus souvent issus des deux principaux services qui ont succédé au KGB, le FSB et le SVR, respectivement en charge de la sécurité intérieure et du renseignement extérieur. Ils peuvent aussi venir du GRU, la direction du renseignement militaire. Le phénomène n'est pas circonscrit à la sphère des institutions dites régaliennes. Il est perceptible dans d'autres secteurs d'activité. Ainsi Poutine est entouré de réseaux ramifiés et constitués, pour partie, d'anciens collègues et de connaissances personnelles qui lui doivent, en principe, loyauté et dévouement. Il se dit soucieux de mettre en place la fameuse « verticale du pouvoir ». Cette expression qui lui est favorite signifie avant tout « un État fort », « le rétablissement de l'ordre » et « une société unie ».

Ses alliés naturels, les *siloviki*, ont été d'emblée présentés comme de précieux alliés politiques pour faire tourner les rouages du système. Cependant, le cercle des intimes est apparu beaucoup plus restreint que les médias ne le laissaient entendre. Poutine a placé les plus fidèles aux postes clés. Ainsi, dès l'été 1999, Nikolai Patrouchev¹⁵ a pris la direction du FSB après un passage au Kremlin. Autre figure de proue,

15. Entré au KGB au milieu des années soixante-dix, Nikolai Patrouchev a dirigé le service de lutte contre la contrebande et la corruption pour la ville et la région de Leningrad. Nommé ministre de la Sécurité de la république de Carélie (1992), il a été transféré à Moscou (1994). Sa carrière s'accélère subitement en 1998. Il rejoint d'abord le Kremlin, puis retourne au FSB à l'automne de la même année, où il assure la direction du département de la sécurité économique (cf. <http://www.nns.ru>).

Sergueï Ivanov, officier du KGB, puis SVR (renseignement extérieur), a été placé, en 1999, à la tête du Conseil de sécurité russe, puis a migré, en mars 2001, vers le ministère de la Défense. On peut citer d'autres connaissances personnelles, comme Viktor Ivanov, officier du KGB, puis FSB. Conseiller de Poutine, il est en charge d'un grand nombre de dossiers et assure les fonctions de chef du personnel de l'administration présidentielle. Igor Setchine¹⁶, adjoint au chef de l'administration présidentielle, suit Poutine dans toutes ses affectations depuis le début des années quatre-vingt-dix. Ce proche collaborateur a été élu, en juin 2004, président du conseil d'administration du groupe pétrolier Rosneft, le dernier détenu par l'État. La fusion de ce groupe avec Gazprom, le géant mondial du gaz (contrôlé à 38 % par l'État russe), devrait lui apporter d'énormes possibilités financières. Elle devrait aussi permettre à l'État russe de « contrôler plus de 50 % du capital du nouveau géant de l'énergie¹⁷ ».

71

L'influence des « tchékistes », anciens et nouveaux, dépasse la sphère des administrations. Elle se mesure dans les secteurs stratégiques de l'économie, de la finance et de l'énergie. Le début des années quatre-vingt-dix a vu affluer sur le marché de l'emploi des anciens des services de sécurité ainsi que des militaires en voie de reconversion. Ces ressources ont été sollicitées au moment des premières privatisations qui donnèrent lieu à des transactions en tous genres. Les sociétés de sécurité privée créées à l'époque absorbèrent une partie des cadres. Les grands groupes industriels et financiers et les banques ont aussi recruté des cadres issus des structures de force pour mettre en place des services spécialisés dans le domaine de la protection de l'information et de l'intelligence économique. Un certain nombre d'affaires en Russie liées aux groupes Most, Logovaz, Menatep, Ioukos ont montré le rôle primordial joué par les services de sécurité.

La « colonisation » de l'appareil d'État par les élites en uniforme est décrite dans une étude réalisée par l'Institut de sociologie de Russie. Les origines et l'ampleur de ce phénomène y sont analysées. Les auteurs soulignent que la campagne médiatique qui a accompagné l'ascension de Poutine a contribué à fabriquer de toutes pièces l'image

16. Ancien interprète au Mozambique et en Angola, Igor Setchine a intégré le comité exécutif du Soviet de Leningrad en 1988 où il s'occupe des relations avec les villes jumelées. De 1991 à 1996, il est conseiller de Poutine à la mairie de Saint-Petersbourg. Il suit Poutine à Moscou et reste son collaborateur. Voir « Dlinnyie ouchi Igoria Setchina » (Les grandes oreilles d'Igor Setchine), 28 juillet 2004 (<http://vip.lenta.ru>).

17. « Derrière la fusion Gazprom-Rosneft, l'ombre du Kremlin », *Le Figaro*, 4 octobre 2004.

d'un « Andropov ressuscité ». Au-delà de cette manipulation, les deux chercheurs passent en revue les nominations intervenues à l'échelle fédérale. 35 % des vice-ministres nommés au gouvernement dans les années 2000-2003 auraient un profil militaire ou viendraient des services de sécurité. Sur l'ensemble des représentants de l'exécutif (à l'échelle fédérale et locale) et des députés de la Douma (Chambre basse), auxquels ont été ajoutés les membres du Conseil de la Fédération (Chambre haute), 25 % sont issus des structures de force. L'augmentation du poids des *siloviki* se traduit dans la durée. En effet, leur part est la plus faible durant l'époque Gorbatchev (4 % en 1988), tandis que le pourcentage augmente au début du premier mandat d'Eltsine (11 % en 1993) et continue de croître vers la fin de son deuxième mandat (17 % en 1999). Par ailleurs, l'étude met l'accent sur des similitudes observées dans les fonctions, la structure et la composition du Politburo vers la fin de la période soviétique et celles du Conseil de sécurité russe, instance créée en 1992 et placée directement sous la tutelle du chef de l'État pour assurer la coordination des structures de force.

À l'échelle régionale, le nouveau découpage administratif – sept districts fédéraux –, décrété par le président Poutine en mai 2000, a fourni l'occasion d'une plus grande mobilité des ressources issues du FSB, du ministère de l'Intérieur (MVD) et de l'armée. Furent d'abord nommés, par oukase, des officiers généraux à la tête de cinq de ces sept superpréfectures. Les relèves opérées depuis à ces postes montrent que le nombre des généraux est en légère diminution. Le général Kvachnine, relevé de ses fonctions de chef de l'état-major général, a toutefois été nommé à la tête du district fédéral de Sibérie en septembre 2004. La fonction paraît donc devenir une sinécure pour des personnalités en perte d'influence. En revanche, les fonctions exercées à l'échelon inférieur ont pris du poids. Il s'agit des postes d'inspecteurs fédéraux, de chefs des directions régionales du FSB et du MVD, et de procureurs. Les travaux réalisés sur le sujet par le politologue Nikolai Petrov montrent qu'entre 2000 et 2004 le renouvellement de ces personnels a été substantiel : le pourcentage est respectivement de 85, 70, 60 et 50 % pour les procureurs, chefs des directions régionales de la police et des directions régionales du FSB, inspecteurs fédéraux principaux¹⁸. Ce

18. Nikolai Petrov, « Komissary federalnoi reformy » (Les commissaires de la réforme fédérale), 29 novembre 2002, <http://www.politcom.ru>; « Kadry dlia reformy i reforma dlia kadrov » (Des cadres pour la réforme et la réforme pour les cadres), document de travail, avril 2004.

calcul ne prend évidemment pas en compte la Tchétchénie où les opérations militaires se poursuivent et où, fondamentalement, l'organisation des structures fédérales est différente. Petrov confirme que les mesures prises ces quatre dernières années n'ont pas produit un édifice administratif monolithique. Il met l'accent sur les contradictions et tensions croissantes entre les différentes composantes. Les « couples conflictuels » sont les suivants : FSB-MVD ; FSB-administrations régionales, MVD-parquet. Ces heurts requièrent donc en permanence des arbitrages à haut niveau.

L'utilisation par le Kremlin des *siloviki* comme force de frappe a été illustrée par une série d'événements ayant eu un fort impact politique depuis l'année 2000. Poutine s'est d'abord appuyé sur les services de sécurité, l'armée et le ministère de l'Intérieur au moment de la reprise des hostilités en Tchétchénie, à l'automne 1999. Le déclenchement des opérations militaires a été précédé d'attentats à Moscou, qui ont fortement marqué l'opinion. Deux immeubles d'habitation ont été visés, faisant deux cents morts dans un quartier sud de la capitale. D'autres attentats ont touché les villes provinciales de Volgodonsk et Bouïnaksk, dans le sud du pays, causant la mort d'une centaine de personnes. Les années 2000-2001 ont vu la force de frappe des *siloviki* dirigée contre les deux magnats Boris Berezovski et Vladimir Gousinski pour démanteler leur empire et, surtout, s'emparer d'une grande partie de l'audiovisuel et de la presse écrite qui leur appartenait. En 2003, Vladimir Poutine a fait procéder à l'arrestation spectaculaire, par une unité antiterroriste, de l'homme d'affaires Mikhaïl Khodorkovski, symbole de puissance financière, qui constituait un adversaire politique dangereux. Le parquet, le FSB et la Cour des comptes ont été chargés de mettre en œuvre la périlleuse opération de dépeçage du groupe pétrolier Ioukos. Tous ces épisodes ont confirmé que le président russe concentre entre ses mains des pouvoirs très étendus.

73

UN SYSTÈME VULNÉRABLE

Depuis la fin des années quatre-vingt-dix, la Russie est affectée par des actes terroristes. Rien qu'en 2003, onze attaques suicides ont fait au moins deux cent cinquante victimes dans le pays. La question de la Tchétchénie est centrale. Leurs auteurs sont, le plus souvent, des femmes kamikazes, désignées généralement par des expressions comme « veuves noires », *smertnitsy*, *chakhidki*. Ces attentats suicides ont généralement été attribués aux « rebelles tchétchènes ». Toutefois, pour la grande

majorité d'entre eux, ces épisodes dramatiques n'ont pas donné lieu à des enquêtes sérieuses et rigoureuses.

Un nouveau palier a été franchi dans l'escalade de la violence en Russie en 2004. Après un attentat à l'explosif commis dans une voiture du métro de Moscou (41 morts en février), les explosions survenues à proximité d'arrêts d'autobus dans la capitale ou dans des villes de province comme Voronej, et l'explosion de deux avions en vol (89 morts en août), les préoccupations de la population se sont portées, concrètement, sur les conditions de sécurité en dégradation constante dans le secteur des transports. Mais les décisions prises dans l'urgence en vue de gérer ces crises par la mobilisation des structures de force (en priorité FSB, MVD, ministère des Situations d'urgence, parquet) n'ont pas pu masquer les nombreuses défaillances constatées dans le domaine de la sécurité.

74

Dans la région du Nord-Caucase déstabilisée par le conflit de Tchétchénie, le dénouement meurtrier de la prise d'otages de Beslan (Ossétie du Nord) a révélé l'incapacité du dispositif de sécurité à prendre en charge la protection des populations. La majorité des otages sont soit morts, soit gravement blessés ou atteints de sérieux traumatismes. À Moscou, aucun représentant du pouvoir n'a voulu assumer la responsabilité de cet échec. L'opération militaire a été calamiteuse. Elle a été conduite dans le chaos le plus total, révélant un grave déficit de compétence. Il a fallu treize heures aux forces russes (*spetsnaz*, unités du GRU, MVD, 58^e armée) pour venir à bout de la résistance du commando terroriste. Le président Poutine a confirmé que les unités du FSB avaient subi des pertes importantes. De leur côté, les services de secours ont été dépassés par les événements, montrant une incurie dans le traitement des victimes.

Face à cette crise, le Kremlin est apparu prisonnier de ses propres slogans sur le tout sécuritaire et le contre-terrorisme. Les cercles dirigeants ont utilisé ces slogans vers la fin des années quatre-vingt-dix dans la bataille politique qui faisait rage autour de la succession de Boris Eltsine. Ces mêmes slogans ont été adaptés, ensuite, au contexte international issu des attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis. Ainsi, la guerre contre le terrorisme international est-elle devenue un instrument politique dont le maniement a servi à justifier les opérations militaires en Tchétchénie¹⁹. Contrairement aux affirmations officielles,

19. Pavel K. Baev, « Instrumentalizing conterterrorism for regime consolidation in Putin's Russia », *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 27 (4), p. 337-352.

la situation n'y est pas en voie de « normalisation » : attentats, affrontements, enlèvements, tortures, viols y sont nombreux et se propagent aux territoires voisins. L'armée n'a pas pu s'acquitter des missions de lutte contre le terrorisme qui lui avaient été assignées en Tchétchénie. Elle est enlisée dans d'interminables opérations de guérilla. Même si le budget de la défense a quasiment triplé entre 1999 et 2003, l'institution militaire traverse des temps difficiles depuis l'arrivée de Poutine au Kremlin. La réforme promise par Eltsine a trop tardé. Pourtant, elle a été qualifiée d'achevée lorsque le ministère de la Défense russe a rendu public, en octobre 2003, un document intitulé « Les tâches prioritaires du développement des forces armées de la Fédération de Russie ». Le débat sur la réforme militaire a toutefois été relancé dans le contexte des opérations conduites en Irak par les États-Unis. La dégradation de l'armée est toujours profonde. Elle touche à la fois les hommes et leur formation, l'encadrement et les structures de commandement. Les cas de désertion sont nombreux parmi les conscrits ; la reprise d'exercices ne doit pas faire oublier la grande faiblesse opérationnelle des unités. Les mesures prises à l'été 2004 renforcent les prérogatives du ministère face à l'état-major général. Mais le chemin sera long pour aboutir à une véritable restructuration du dispositif militaire, tandis que la sécurité du territoire et des frontières sud est un thème récurrent dans le discours public des autorités russes.

75

Prégnant depuis l'année 1999, le discours sécuritaire revêt une importance encore plus grande après les attentats terroristes d'août et septembre 2004 (plus de 400 morts et de nombreux blessés en une dizaine de jours). Début septembre 2004, le président Poutine a prévenu que la Russie est engagée dans une « guerre » qui va durer : « Nous avons affaire à une intervention directe du terrorisme international contre la Russie, à une guerre totale, brutale, à grande échelle, qui encore et encore coûte la vie de nos compatriotes. (...) Les faibles, on les bat. Les uns veulent nous arracher un morceau un peu plus gros. Les autres les aident en estimant que la Russie, une des principales puissances nucléaires, représente encore pour eux une menace. Il faut donc éliminer cette menace. Le terrorisme, bien sûr, n'est qu'un instrument pour parvenir à ces buts²⁰. »

Le sentiment de vulnérabilité au sein de la société est dangereusement entretenu. Il est maintenant question de « guerre » et de « mobili-

20. Allocution télévisée du 4 septembre 2004 (cf. <http://www.kremlin.ru>).

sation » de la société; ces leitmotifs ont remplacé le thème de la « stabilisation ». Les forces de sécurité et l'armée sont privilégiées au plan budgétaire comme au plan politique, et telle sera la tendance dans les années à venir.

R É S U M É

Lorsqu'il s'installe au Kremlin, Poutine, lui-même issu des services de sécurité, veille rapidement à mobiliser la ressource des structures de force. L'influence des siloviki dépasse la sphère des administrations. Elle se mesure dans les secteurs de l'économie, en particulier celui de l'énergie. Par ailleurs, la guerre contre le terrorisme international est devenue un instrument politique servant à justifier les opérations militaires en Tchétchénie notamment, mais le bilan est désastreux. La dégradation de l'armée est toujours profonde. Elle touche à la fois les hommes et leur formation, l'encadrement et les structures de commandement. Mais, depuis l'arrivée de Poutine au Kremlin, le budget de la défense a fortement augmenté.

BIBLIOGRAPHIE

- Ann C. Aldis et Roger N. McDermott (dir.), *Russian Military Reform 1992-2002*, Portland, Franck Cass, 2003.
- Alexandre Golts, *Armiia Rossii: odinnadtsat' poteriannykh let* (L'armée russe : onze années perdues), Moscou, Éditions Zakharov, 2004.
- Olga Khryshstanovskaïa et Stephen White, « Putin's militocracy », *Post-Soviet Affairs*, vol. 19, n° 4, octobre-décembre 2003.
- Igor Kliamkine et Lev Timofeev, *La Russie de l'ombre*, Paris, Presses de la Cité, 2003.
- Amy Knight, *Spies Without Cloaks: the KGB's Successors*, New Jersey, Princeton University Press, 1996 ; « Political power and elections: the role of Russia's security agencies », *Working Paper, Project on Systemic Change and International Security in Russia and the New States of Eurasia*, The Johns Hopkins School of Advanced International Studies, février 2000.
- Marie Mendras (dir.), *Comment fonctionne la Russie ? Le politique, le bureaucrate et l'oligarque*, Paris, CERI/Autrement, 2003.
- Vadim Radaev, « Entreprise, protection et violence en Russie à la fin des années 1990 », in *Cultures et Conflits*, dossier coordonné par G. Favarel-Garrigues, n° 42, été 2001, p. 47-68.
- Louise I. Shelley, « Can Russia fight organized crime and corruption? », *The Tocqueville Review/La Revue Tocqueville*, vol. XXIII, n° 2, 2002, p. 37-55.
- Lilia Shevtsova, *Putin's Russia*, Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace, 2003.
- Vadim Volkov, « Les entreprises de la violence dans la Russie postcommuniste », *Politix*, 2000, dossier coordonné par Jean-Louis Briquet, vol.13, n° 49, p. 57-75 ; *Violent Entrepreneurs: the Use of Force in the Making of Russian Capitalism*, Ithaca, Cornell University Press, 2002.
- J. Michael Waller, « Russia: death and resurrection of the KGB », *Demokratizatsiya. The Journal of Post-Soviet Democratization*, vol. 12, n° 3, été 2004, p. 333-355.
- Tatiana Zaslavskaïa, *Sotsiétalnaïa transformatsiia rossiïskogo obchtchestva* (Les transformations sociétales de la Russie), 2^e éd., Moscou, Éditions Diélo, 2003.

Sites internet : www.lenta.ru ; www.ceip.org ; www.agentura.ru ; www.polit.ru ; www.jamestown.org.

THEODORE P. GERBER
ET SARAH E. MENDELSON*

LES DROITS DE L'HOMME ET LA GUERRE EN TCHÉTCHÉNIE

79

LA DEUXIÈME GUERRE DE TCHÉTCHÉNIE est une composante importante du recul des droits de l'homme dans la Russie de Poutine. Jusqu'à la tragédie de Beslan, en septembre 2004, rares étaient ceux, à l'étranger, qui s'inquiétaient de cette guerre et du rôle qu'elle a joué dans l'ascension de Poutine en particulier. Plus inquiétant encore, alors qu'elle est entrée dans sa sixième année, on ne semble guère conscient des répercussions néfastes de cette guerre sur l'évolution politique, sociale et économique de la Russie. Mais l'indifférence du monde, le silence des autorités et des médias russes ne doivent pas nous cacher les ravages causés par ce conflit dans le domaine des droits de l'homme.

Les restrictions et les atteintes aux droits de l'homme en Russie ne sont pas toutes, bien entendu, imputables à la guerre. Le gouvernement s'efforce en permanence de rétrécir l'espace public en s'attaquant à des libertés essentielles comme la liberté d'information ou d'expression. Il est parvenu à éliminer plusieurs organes de presse indépendants et à imposer son contrôle sur la façon dont les médias rendent compte de certains événements. Il se sert de la police fiscale pour faire jeter en prison des chefs d'entreprise tels que Mikhaïl Khodorkovski, président de la société Ioukos, ce qui lui permet d'écraser la concurrence. Les autorités suivent de près les procès en trompe l'œil de militants ou de chercheurs comme Alexandre Nikitine ou Igor Soutia-

* Les auteurs remercient le Fonds Glaser Progress et le Fonds du Département d'État pour la démocratie et les droits de l'homme pour leur soutien financier. Merci également à Jessica Scholes pour sa contribution à cette recherche.

guine, accusés d'espionnage – alors que leurs travaux reposent sur des informations publiques – parce qu'ils critiquaient les décisions gouvernementales en matière d'environnement ou de contrôle des armements. De nombreuses personnes – non seulement des journalistes, des entrepreneurs, des écologistes et des chercheurs, mais aussi des militants des droits de l'homme ou du monde ouvrier, des membres de partis politiques et des étudiants; non seulement des Russes, mais aussi des Américains et des Européens – font l'objet d'enquêtes ou de tentatives d'intimidation, sont interrogées, déportées, passées à tabac, parfois tuées, par des autorités fédérales ou locales mues essentiellement, semble-t-il, par la volonté de contrôler l'information publique et la concurrence. Le pouvoir a récemment réussi à prendre le contrôle de la première société de sondages du pays, VTsIOM, pour tenter de discipliner la recherche indépendante en sciences sociales¹.

Le 13 septembre 2004, Poutine a pris la décision de supprimer l'élection directe des gouverneurs régionaux. Cette mesure spectaculaire a été précédée d'autres qui compliquent la création de nouveaux partis, tandis qu'une nouvelle réglementation des campagnes électorales favorise nettement les candidats sortants. La Douma a aussi tenté de restreindre le droit de manifestation pacifique². La police est autorisée à garder à vue les citoyens sans les accuser d'un délit quelconque, et le gouvernement ne se préoccupe guère de mettre un frein aux exactions qu'elle commet tous les jours. Il n'a pas non plus levé le petit doigt pour lutter contre la multiplication des crimes dictés par la haine à l'égard de certaines minorités et des personnes qui, à Moscou, à Saint-Petersbourg ou ailleurs, tentent de les défendre.

Mais c'est tout de même en Tchétchénie que se commettent les violations les plus criantes des droits de l'homme. On sait que les troupes gouvernementales sont revenues dans cette république en octobre 1999, après trois ans de suspension des hostilités, à la suite d'une série d'attentats à la bombe perpétrés en Russie même – et restés inexplicables à ce jour – qui avaient détruit plusieurs immeubles et tué

1. L'équipe du VTsIOM dirigée par Youri Levada a alors fondé une autre société. D'abord appelée VTsIOM A, celle-ci a dû ensuite, pour des raisons de propriété de marque, changer à nouveau de nom pour devenir Société d'analyses Levada (Levada Analytical Agency). Pour plus de détails, voir Oksana Iablokova, «Ministry defends VTsIOM overhaul», *Moscow Times*, 3 septembre 2003; et, du même auteur, «Young analysts take over VTsIOM», *ibid.*, 12 septembre 2003.

2. Jeremy Bransten, «Russia: Duma approves more liberal version of public-rally bill», *RFE/RL Newline*, 31 mai 2004.

plus de trois cents personnes. Il semblerait d'ailleurs que les investigations n'aient guère suivi les règles admises de police scientifique : certains lieux du crime ont par exemple été rouverts au public au bout de quelques jours. Mais le gouvernement s'est empressé à l'époque d'attribuer ces attentats à des terroristes tchétchènes, se dotant ainsi d'un prétexte, invoqué publiquement encore aujourd'hui, pour une deuxième incursion militaire en Tchétchénie : il fallait lutter contre les terroristes³.

Durant cette deuxième guerre, la Tchétchénie est devenue le théâtre de certaines des pires atteintes aux droits de l'homme commises en Europe depuis la Seconde Guerre mondiale. Bien qu'aucun événement comparable au massacre de Srebrenica n'ait été jusqu'ici observé, plusieurs organisations ont apporté les preuves d'exactions inouïes, jour après jour, mois après mois, année après année. Lorsque les citoyens et les soldats d'un pays sont les témoins ou les acteurs d'une telle violence pendant si longtemps, la violation des droits de l'homme devient quelque chose d'habituel et de normal. Les droits de l'homme en pâtissent alors bien au-delà de la zone des combats, comme la tragédie de Beslan l'a montré au monde entier.

81

LES EXACTIONS EN TCHÉTCHÉNIE

Il n'y a pas de tribunal international pour enquêter sur les crimes en Tchétchénie. Mais, au vu des témoignages directs, vidéos, enquêtes, rapports d'observateurs et autres éléments rassemblés par les groupes internationaux et locaux de défense des droits de l'homme, il devrait bien y en avoir un. Les forces fédérales russes violent régulièrement et sans ambiguïté les conventions de Genève et la Déclaration universelle des droits de l'homme. Des dizaines de milliers de civils ont été tués. Deux cent cinquante mille ont été, à un moment ou à un autre, déplacés dans des camps en Ingouchie, la province voisine. On ignore combien d'habitants ont fui à l'étranger⁴.

3. Pour une discussion sur ce point, voir Gail Lapidus, « Putin's war on terrorism: lessons from Chechnya », *Post-Soviet Affairs*, vol. 18, janvier-mars 2002, p. 41-48.

4. « Les Tchétchènes sont de loin le groupe national qui compte le plus de demandeurs d'asile en 2003 », selon un porte-parole du Haut Commissariat pour les réfugiés des Nations unies (UNHCR). En 2003, on a enregistré une augmentation de presque 68 % (de 19 904 à 33 364) des demandeurs d'asile de nationalité russe, dont la plupart sont tchétchènes, dans les pays industrialisés. Alexander G. Higgins, « UN: Russian refugees seek asylum », *AP*, 25 février 2004.

Périodiquement, le gouvernement russe essaie d'obliger les personnes déplacées à rentrer en Tchétchénie, tâche rendue sans doute plus facile par la rareté des observateurs étrangers présents dans la région⁵. Chaque mois, le groupe de défense des droits de l'homme Mémorial publie un rapport sur le nombre de disparus. On peut supposer que les civils figurant sur ces listes ne représentent qu'une fraction du nombre réel, car le groupe ne peut opérer en toute sécurité que sur 30 % du territoire tchétchène⁶. Mémorial a aussi récemment rendu compte en détail de « détentions de masse » de jeunes hommes dans des camps de réfugiés⁷.

82 Les organisations russes et occidentales ont également rassemblé des informations sur l'usage disproportionné de la force, sur les tirs visant de simples civils, sur les opérations de « nettoyage » (*zatchistki*) au cours desquelles sont perpétrés des pillages, extorsions, enlèvements contre rançon, viols et exécutions, sur des charniers, des « camps de filtrage » où la torture est monnaie courante, et même sur des « escadrons de la mort ». Il est arrivé que des observateurs envoyés par ces organisations aient subi le feu des forces fédérales et y aient perdu la vie⁸. Un témoin affirme avoir vu des fédéraux viser délibérément un convoi du Comité international de la Croix-Rouge⁹. Des armes chimiques ont peut-être été utilisées contre la population civile. Bien que ceci soit difficile à prouver, le gouvernement américain a estimé qu'il y avait suffisamment d'éléments pour lancer une enquête; il n'en a pas publié les conclusions¹⁰.

5. Par exemple, en juillet 2004, le HCR des Nations unies n'a aucun personnel international sur place. L'OSCE n'a plus de représentation permanente dans la région depuis janvier 2003, date à laquelle les Russes ont fermé sa mission.

6. Par exemple, dans les deux premières semaines de janvier 2003, vingt-deux civils ont été tués et vingt-neuf ont disparu, selon Sergueï Kovalev, qui s'exprimait au nom de Mémorial devant la Fondation Carnegie à Washington, le 13 février 2003. En avril 2004, Mémorial signale dix-huit civils tués et neuf disparus.

7. Correspondance électronique de Mémorial à Nazran, 23 et 24 juin 2004.

8. Sur les tirs essayés par des membres d'associations, on trouvera à l'adresse www.friendly.narod.ru des communiqués sur l'assassinat par les forces fédérales, en décembre 2001, de plusieurs boursiers de la Fondation nationale (américaine) pour la démocratie. Voir aussi *The Search of the Offices of the Russian-Chechen Friendship Society Continues: Information Center Correspondent Khamzat Kuchiev Detained*, The Russian-Chechen Friendship Society, Communiqué n° 859, 12 juillet 2004.

9. À l'automne 1999. Interview d'un employé de Halo Trust, 31 mai 2000.

10. Dr. Omar Khanbiev, communication à RFE/RL, Washington, 17 mai 2001. En août 2000, Khanbiev aurait traité des patients présentant des symptômes qui correspondent à une exposition à des armes chimiques.

AILLEURS EN RUSSIE

Outre les terribles violences commises en Tchétchénie, la guerre a des répercussions politiques, physiques et psychologiques dans toute la Russie. Tout d'abord, la politique gouvernementale de contrôle de l'information sur la guerre a inspiré diverses mesures n'ayant d'autre but que de rétrécir l'espace politique en général: réorganisation de différents médias, fraudes électorales, harcèlement des ONG... Le gouvernement a pris le contrôle de la chaîne de télévision NTV peu après la diffusion par cette chaîne d'une information selon laquelle une bombe non explosée qui avait été trouvée dans un immeuble de Riazan en septembre 1999 y avait peut-être été placée délibérément par le FSB (Service fédéral de sécurité, successeur du KGB). Ce fut le début d'une campagne gouvernementale concertée de «sécurisation» de l'information: afin d'éviter toute analyse sérieuse et toute critique de sa politique, le gouvernement argue de motifs de sécurité nationale pour ne pas divulguer certaines informations que l'opinion a le droit de connaître, et qui en tout cas la concernent. Tout État tient à contrôler l'information sur l'usage de ses forces armées ou de répression, mais en Russie il saisit ce prétexte pour prendre le contrôle direct des médias et institutionnaliser toujours davantage l'arbitraire du pouvoir. Cette tendance s'est encore durcie après la vague d'attentats de l'été 2004.

83

Cette combinaison de contrôle des médias et de répression extrajudiciaire est étroitement liée à la guerre en Tchétchénie. Tout d'abord, les autorités ont créé un Centre de relations publiques appelé *Rosinformatsentr*, qui a pour mission de diffuser aux médias une information contrôlée sur la guerre. Ensuite, elles ont puni les journalistes qui s'écartaient de la ligne autorisée, comme Andreï Babitsky et Anna Politkovskaïa (l'un et l'autre ont été, par des moyens douteux, empêchés d'aller à Beslan au moment de la prise d'otages). Nombre de journalistes russes et étrangers ont raconté à quel point il est difficile de rendre compte de la réalité. Le ministre de l'Information, qui est en relation constante avec le *Rosinformatsentr*, est l'auteur de lois qui ont encore accru ces difficultés. Les autorités fédérales ont harcelé puis saisi, en plus de NTV, une série de médias qui publiaient des récits critiques sur la guerre, sous prétexte d'endettement excessif de ces entreprises. Mais les organes de presse, même lourdement endettés, qui acceptaient de jouer le jeu sur la Tchétchénie n'ont pas été inquiétés: aux rédacteurs en chef et aux patrons de presse d'en tirer leurs conclusions...

Les répercussions de la guerre s'étendent bien au-delà de ces domaines. Loin de dissuader le terrorisme et de réduire la violence en Russie, la guerre amène une multiplication sensible des attentats et une augmentation du nombre de leurs victimes à Moscou et en d'autres lieux. En juin 2004, des rebelles tchéchènes ont organisé des attentats mortels dans la province d'Ingouchie, démentant les affirmations du gouvernement selon lesquelles les combats auraient tendance à s'apaiser¹¹. Bien sûr, chaque attentat donne au gouvernement prétexte à suspendre de nouveaux droits au nom de la lutte contre le terrorisme.

84 Non seulement la brutalité de l'armée russe prolonge la guerre et encourage le terrorisme, mais elle ronge l'institution de l'intérieur. Car la guerre crée dans l'armée un sentiment d'impunité vis-à-vis du pouvoir civil et alimente la corruption chez les soldats et les officiers qui servent en Tchétchénie. Beaucoup de Russes pensent que l'une des principales raisons pour lesquelles cette guerre dure toujours est qu'elle permet aux officiers de s'enrichir. Les réformes dont l'armée a le plus grand besoin – notamment la suspension de la conscription et une véritable répression des exactions et des activités criminelles – ne peuvent pas être mises en chantier tant que dure la guerre. Une réforme tant soit peu sérieuse exigerait que la lumière soit faite sur ce qui se passe : bien des carrières seraient ruinées.

La guerre n'empêche pas seulement de réformer l'armée, elle mine d'autres institutions publiques. Des journalistes et des groupes de défense des droits de l'homme ont commencé à percevoir une tendance des anciens combattants de Tchétchénie à s'engager dans la police après leur démobilisation ; par ailleurs, un grand nombre de policiers font des périodes en Tchétchénie. De retour dans leur ville, ils commettent des brutalités dans l'exercice de leurs fonctions, ils tabassent, ils torturent. Les Russes appellent cela « le syndrome tchéchène ». Des hommes psychologiquement ébranlés par ce qu'ils ont vécu disséminent les mœurs de la guerre dans toute la Russie¹².

11. Voir la discussion dans *Chechnya Weekly*, vol. V, n° 26, 30 juin 2004, et vol. V, n° 27, 7 juillet 2004.

12. Human Rights Watch et l'organisation russe de recherches sur la société civile Demos ont commencé à travailler sur cette question. Voir aussi Elizabeth Rubin, « Down the dark hole of Chechnya », *New York Times Magazine*, 8 juillet 2001.

L'OPINION PUBLIQUE ET LA GUERRE EN TCHÉTCHÉNIE

Notre analyse de l'opinion publique sur la guerre se fonde sur les résultats de cinq sondages originaux, effectués entre octobre 2001 et février 2003, et de neuf groupes de discussion (*focus groups*) conduits en juillet 2002¹³. Nous ne rendrons compte ici, faute de place, que de trois grandes conclusions: 1) Les personnes interrogées se déclarent massivement et de manière constante contre la poursuite de la situation actuelle; afin d'en finir avec la guerre, elles sont à peu près aussi nombreuses à se prononcer pour une intensification des opérations militaires que pour une approche plus conciliante. 2) Le sentiment dominant est la préoccupation face aux pertes militaires russes, aux revers subis sur le champ de bataille et au coût économique de la guerre; ni les messages du gouvernement, ni ceux des militants des droits de l'homme ne rencontrent de véritable écho dans l'opinion. 3) La plupart des Russes ne sont pas particulièrement troublés par les violations des droits de l'homme en Tchétchénie, mais une minorité non négligeable souhaite que les exactions cessent.

85

Dans nos sondages, la première question sur la Tchétchénie était: «À votre avis, quelle devrait être la politique du gouvernement en Tchétchénie?» Nous propositions sept réponses, rangées par ordre décroissant d'agressivité, et une option «sans opinion». Tout au long de la période, 36 % environ des personnes interrogées se sont prononcées pour une intensification des opérations militaires en Tchétchénie; une faible minorité (autour de 6 %) était pour leur maintien au niveau

13. Nous avons conçu nous-mêmes les questions des sondages visant à appréhender comment les Russes voient la guerre en Tchétchénie et quelle est leur opinion sur un certain nombre de thèmes relatifs aux droits de l'homme, puis nous avons confié l'exécution des enquêtes au VTsIOM (avant qu'il ne fût repris par le gouvernement). En octobre 2001, mai 2002 et janvier 2003, des échantillons représentatifs de la population nationale – respectivement 2 378, 2 394 et 2 389 Russes de 16 ans au moins – ont été interrogés. En avril 2002 et février 2003, des échantillons représentatifs – respectivement 3 002 personnes âgées de 16 à 64 ans et 3 000 personnes âgées de 16 à 65 ans – ont été interrogés dans six régions choisies pour un projet commun avec des organisations locales de défense des droits de l'homme: Kalouga, Riazan, Sverdlovsk, Perm, Stavropol et Rostov. Les méthodes modernes d'échantillonnage ont été employées. Nous avons fait usage de pondérations afin que nos échantillons reflètent bien la population russe telle qu'elle est répartie en fonction de la région de résidence, du sexe, du niveau d'éducation, du type de logement et de l'âge. Le Centre pour la recherche sociale indépendante nous a aidés à conduire à Perm, Rostov et Riazan des groupes de discussion (*focus groups*) sur les droits de l'homme, les institutions politiques et sociales russes et la guerre en Tchétchénie.

actuel; environ 41 % se sont dites favorables à leur réduction, les options proposées étant: négocier tout en maintenant l'action militaire, déclarer un cessez-le-feu et négocier, retirer les troupes et négocier, retirer unilatéralement les troupes et déclarer la Tchétchénie indépendante. Les 17 % environ restants n'avaient pas d'opinion. La répartition des points de vue sur cette question et sur d'autres est restée stable dans nos cinq sondages, malgré les attentats terroristes et autres événements majeurs qui se sont produits pendant la période. En somme, l'opinion publique ne change pas, mais reste profondément divisée sur ce qu'il faut faire en Tchétchénie. Très peu de Russes se prononcent en faveur de la simple continuation de la politique actuelle, près d'un cinquième n'a pas d'opinion et le reste est à peu près réparti par moitiés entre les partisans de la manière forte et ceux d'une solution pacifique.

86

Les groupes de discussion ont eux aussi produit un éventail très ouvert d'idées et d'opinions sur ce qu'il convenait de faire en Tchétchénie. Personne ne s'est prononcé en faveur de la poursuite de la politique actuelle. Presque tous ceux qui ont livré des commentaires ont exprimé une terrible frustration face à la persistance du conflit. Ils ont critiqué le gaspillage d'argent et de vies, et tout particulièrement de vies de soldats russes. Mais ils n'étaient pas d'accord sur les solutions. Dans plusieurs groupes, certains participants ont ouvertement prôné des solutions aussi radicales que le bombardement nucléaire de la Tchétchénie, la déportation de tous ses habitants ou sa transformation en « parking ». Mais la majorité tendait à se prononcer pour une forme ou une autre de retrait, accompagné de la construction d'un « mur » autour de la république. D'autres disaient qu'ils ne savaient pas comment on pouvait arrêter la guerre et que peu leur importait la voie choisie, pourvu qu'elle se termine.

Une autre question posée lors des sondages demandait aux personnes interrogées d'indiquer les deux sentiments qu'elles ressentaient le plus fortement lorsqu'elles entendaient parler des événements en Tchétchénie. Nous propositions douze réponses, y compris « pas de sentiment particulier » et « je n'en entends jamais parler ». Dans toutes nos enquêtes, environ les deux tiers des personnes sont « alarmé[es] par les pertes de soldats russes », c'est de loin le sentiment le plus souvent cité; 27 % environ éprouvent de la « honte face aux revers de nos soldats sur le terrain » et 24 % une « inquiétude devant le coût économique de la guerre ». Ces trois sentiments les plus souvent cités renvoient tous, d'une manière ou d'une autre, aux pertes humaines ou économiques

que la guerre inflige à la Russie. Parmi les autres sentiments (aucun d'entre eux n'atteignant les 20 %), la « colère contre les Tchétchènes » est le plus fréquent (16 %), suivi du « malaise face au manque d'informations dans les médias » (12 %), de la « colère contre le gouvernement russe » (10 %), de la « fierté pour la lutte de la Russie contre le terrorisme » (10 %) et de la « fierté pour les succès de nos soldats » (6 %). La réponse la moins fréquente (encore plus rare qu'« aucun sentiment ») est celle de la « honte devant les violations des droits de l'homme par nos soldats » (4 %). À en croire cette série de sondages, la population russe soit ne sait rien des atteintes aux droits de l'homme perpétrées en Tchétchénie, soit n'y attache pas d'importance. En outre, les personnes qui, dans une autre partie de l'enquête, se déclarent fermement attachées à des droits de l'homme bien précis, comme la prohibition de la torture et de l'arrestation arbitraire, ne sont pas plus nombreuses à prôner une solution pacifique à la question tchétchène que celles qui n'ont pas une attitude aussi positive sur ces droits. Cela confirme que les violations des droits de l'homme ne font pas partie de l'image que les Russes se font de la guerre en Tchétchénie¹⁴.

87

Cette situation contraste fortement avec celle qui prévalait durant la première période d'hostilités (1994-1996), car alors l'indignation qu'avaient soulevée les tirs de l'armée russe contre des civils, dont les médias avaient largement rendu compte, était une des raisons de l'opposition de l'opinion à la guerre. Mais, si le gouvernement a réussi à faire taire les inquiétudes face aux violations des droits de l'homme, il n'a pas convaincu l'opinion que la guerre est un succès ou une noble lutte contre le terrorisme. La population se soucie surtout du coût en vies humaines et, à un moindre degré, du coût politique et économique de la guerre, ce qui la conduit à désirer que celle-ci prenne fin.

Lorsque nous avons tenté de mesurer plus précisément les opinions sur les violations des droits de l'homme par l'armée, nous n'avons obtenu qu'une image ambiguë. Nous avons brièvement décrit ce que l'on sait des pillages et autres exactions commises par des soldats russes en Tchétchénie et demandé ce qu'il fallait faire. 44 % environ se sont prononcés en faveur d'une enquête conduite par des autorités russes et internationales sur les méfaits éventuellement commis, et parmi eux

14. Pour une analyse plus détaillée du hiatus entre les opinions concernant les droits de l'homme dans l'abstrait et les points de vue sur la Tchétchénie, voir Gerber et Mendelson 2002 : ce travail repose certes sur des résultats remontant à 2001, mais le décalage apparaît toujours présent en 2002 et 2003.

60 % (soit 26 % du total) ont dit que les soldats dont la culpabilité serait établie devaient être punis¹⁵. Nous avons aussi demandé s'il fallait faire quelque chose contre les *zatchistki*, après avoir rendu compte des informations selon lesquelles ils s'accompagnent d'actes extrêmement violents. Si 6 % seulement environ pensent qu'il faut cesser complètement ces opérations, 37 % sont d'avis qu'il faut mettre fin aux violences qui leur sont liées¹⁶. On peut donc penser que plus des deux cinquièmes de la population sont favorables à un effort pour mettre fin aux violations des droits de l'homme par les soldats russes. Même si cette préoccupation n'occupe pas le premier rang dans les sentiments de l'opinion sur la guerre, il existe, en dépit de tous les efforts du gouvernement, une fraction de la population qui sait que des exactions ont lieu et souhaite qu'elles cessent. Mais cela ne doit pas nous éloigner du principal résultat de nos enquêtes : l'inquiétude sur le coût de cette guerre – en termes de pertes militaires et en termes de roubles dépensés par le budget fédéral – est le sentiment dominant.

Ce sont aussi les coûts de la guerre qui figurent au centre des discussions de groupe : en termes de soldats tués ou atteints dans leur intégrité corporelle ou psychologique, et en termes de coût financier. Les participants craignaient que le gouvernement et les médias ne disent pas la vérité sur l'étendue des pertes russes. Nous avons aussi pu observer très directement pourquoi le gouvernement ne peut pas complètement contrôler l'information sur la guerre : de nombreux participants ont raconté avoir des amis qui avaient fait un temps en Tchétchénie et qui disaient que les choses étaient bien pires et les pertes russes bien plus élevées que ce que prétendait le gouvernement. Nos sondages indiquent d'ailleurs qu'environ un citoyen sur deux de la Fédération de Russie connaît personnellement quelqu'un qui sert ou a servi en Tchétchénie. Certains participants aux groupes de discussion se sont dits révoltés par les exactions des soldats russes, notamment à propos du viol et de l'assassinat d'une jeune Tchétchène par un colonel

15. Environ 21 % souhaitent que ce soient les autorités militaires russes qui mènent l'enquête – ce qui, selon toute probabilité, ne saurait conduire à des résultats vraiment significatifs –, 10 % ne veulent pas d'enquête parce que « des choses pareilles sont inévitables pendant une guerre » et 7 % souhaitent que l'on interdise de répandre ces informations parce qu'elles nuisent à la réputation et aux intérêts de la Russie. Le reste n'avait pas d'opinion.

16. Le reste de l'échantillon se répartissait à peu près également entre les trois options restantes : les exactions sont inévitables pendant une guerre et ne méritent donc pas qu'on s'en préoccupe ; les récits d'exactions sont des rumeurs répandues par les ennemis de la Russie ; et pas d'opinion.

russe, Iouri Boudanov. Mais la plupart semblaient considérer que les violations des droits de l'homme font partie intégrante de toute guerre, et certains ont même déclaré que Boudanov devait être tenu non pour un affreux personnage mais pour un héros. Les groupes de discussion confirment et enrichissent ainsi les résultats des sondages, mais ils nous ont en plus fait sentir à quel point le sujet est douloureux pour les Russes. Ces réunions ont fourni aux participants une occasion plutôt rare, semble-t-il : celle d'exprimer publiquement leurs idées et leurs sentiments sur la guerre, et d'en discuter. L'explosion des émotions, la véhémence avec laquelle sont défendus les points de vue antagoniques témoignent d'un profond mécontentement. Le gouvernement a beau souhaiter voir la population ne pas penser à la Tchétchénie, et la population a beau le souhaiter elle-même, la guerre refuse de disparaître.

89

LA GUERRE EN TCHÉTCHÉNIE À L'ORIGINE D'UNE HOSTILITÉ ETHNIQUE CROISSANTE

Un aspect de nos discussions en groupe mérite d'être mentionné à part : beaucoup de participants ont exprimé des opinions racistes à l'égard des Tchétchènes. Ceux-ci seraient des êtres à peine humains, héréditairement prédisposés à la violence, pleins de haine pour les Russes, incapables de se gouverner eux-mêmes et d'ailleurs incapables de quoi que ce soit, sauf de se battre. Lorsqu'on leur parlait de la violation des droits élémentaires des Tchétchènes par des soldats russes, certaines personnes recouraient à ce discours déshumanisant pour minimiser ces informations : si les Tchétchènes sont moins que des hommes, comment auraient-ils des droits en tant qu'hommes ? La nature « inhumaine » des Tchétchènes était également utilisée pour justifier les mesures militaires extrêmes et rejeter toute idée de négociation : « Comment peut-on négocier avec des gens comme ça ? » Quelques signes donnent à penser que les médias russes contribuent à diffuser les stéréotypes racistes sur les Tchétchènes. Ainsi, de nombreux participants ont parlé d'émissions télévisées qui montraient, par exemple, un jeune Tchétchène disant que son but dans la vie, c'était de tuer des Russes.

Cet aspect des discussions semble indiquer que la guerre en Tchétchénie a aggravé l'animosité des personnes d'ethnie russe à l'égard des autres groupes. Nos sondages le confirment. Dans les deux sondages de 2003, on a demandé quels étaient les sentiments éprouvés à l'égard de neuf groupes ethniques, religieux ou nationaux. En tout, 48 %

éprouvaient à l'égard des Tchétchènes de l'hostilité ou de la crainte. Ce chiffre était de 16 % pour les musulmans, 13 % pour les Américains, 8 % pour les juifs. Un seul groupe, les Tsiganes, approchait des Tchétchènes (45 %), suivis d'assez loin par les Azéris (28 %). Les Italiens, les Suédois, les catholiques provoquaient hostilité ou crainte chez 3 % des personnes interrogées. Enfin, en réponse à des questions que nous avons posées à des sous-ensembles de notre échantillon régional de février 2003, nous avons eu la surprise de trouver 47 % de personnes affirmant considérer les minorités du Caucase avec « beaucoup plus » ou « plus » de suspicion à cause de la guerre, et 29 % se déclarant d'accord avec la phrase : « La vie d'un Russe a plus de valeur que la vie d'un Tchétchène. » Ces chiffres reposent certes sur un échantillon plus petit, de sorte qu'il ne faut pas les traiter comme des résultats définitifs. Mais ils confirment l'impression que nous avons retirée des groupes de discussion : la guerre nourrit l'hostilité et les préjugés de caractère ethnique, un fléau qui ne cesse de se développer dans la société russe.

UNE GUERRE SANS FIN ?

La prise d'otages de Beslan, qui a fait des centaines de morts, l'a tragiquement confirmé : l'approche politique et militaire choisie par le Kremlin est en train d'échouer. Le « référendum » de mars 2003 et les « élections » d'octobre 2003 en Tchétchénie ont été considérés comme des farces par les observateurs locaux et internationaux¹⁷. L'assassinat en mai 2004 du vainqueur des « élections » d'octobre, Akhmad Kadyrov, et les combats de juin en Ingouchie ont montré de manière dramatique la faillite de la stratégie de « normalisation » et de « tchétchénilisation ». Pourtant, le Kremlin persévère : il a fait élire un nouveau « président » tchétchène le 29 août 2004. Trois jours plus tard, 1 300 enfants, parents et enseignants étaient pris en otages.

Une autre stratégie serait possible. Elle combinerait négociations et médiation internationale, sans exclure, sans doute, un certain engagement militaire, mais d'une autre sorte que les opérations conduites jusqu'ici par la Russie. Elle nécessiterait aussi d'œuvrer à la réconciliation et à la reconstruction. Tout cela exigerait un plan audacieux.

17. Voir les six numéros du *Presidential Election Watch Bulletin* publiés par le groupe Helsinki de Moscou entre le 30 septembre et le 29 octobre 2003, sur le site www.mhg.ru, ainsi que l'information diffusée par le « Nœud caucasien » à l'adresse www.kavkaz.memo.ru.

Malheureusement, à notre connaissance, nul diplomate, nulle personnalité officielle d'Europe ou d'Amérique du Nord n'y travaille. Personne ne fait de la résolution de ce conflit une priorité.

Traduit de l'anglais par Rachel Bouyssou.

R É S U M É

Non seulement nombre de rapports d'organisations russes et internationales de défense des droits de l'homme nous décrivent une situation catastrophique en Tchétchénie, mais nos études montrent que la guerre fournit au pouvoir un tremplin et un prétexte pour faire reculer les libertés publiques dans le reste de la Russie. L'analyse de l'opinion publique en Russie à propos de la Tchétchénie – sur la base de sondages et de groupes de discussion – et, à travers ce prisme, la perception des droits de l'homme dans la population permettent d'observer comment la guerre alimente l'intolérance et les préjugés ethniques en Russie. L'opinion semble plus sensible aux pertes russes et aux répercussions économiques de la guerre qu'aux atteintes aux droits de l'homme. Cet état des lieux suscite une réflexion sur les stratégies qu'organisations des droits de l'homme et États occidentaux pourraient mettre en œuvre pour accroître la visibilité de cette guerre et inverser ces tendances violentes et dangereuses.

BIBLIOGRAPHIE

De nombreux groupes surveillent de près la situation sur le terrain et produisent des rapports qu'ils mettent sur internet. Voici les adresses de ces sites :
Human Rights Watch (<http://www.hrw.org>)
Amnesty International (<http://www.amnesty.org>)
Physicians for Human Rights (<http://www.phrusa.org>)
Mémorial (<http://www.memo.ru>)
Groupe Helsinki de Moscou (<http://www.mhg.ru>)
Le Nœud caucasien (<http://eng.kavkaz.memo.ru>)
Médecins du monde (<http://www.doctorsoftheworld.org>)
Médecins sans frontières (<http://www.doctorswithoutborders.org>).

- 92 La Fondation Jamestown (<http://www.jamestown.org>) publie chaque semaine un bulletin sur la Tchétchénie intitulé *The Chechnya Weekly*.
Matthew Evangelista, *The Chechen Wars*, Washington, Brookings Institution Press, 2002.
Theodore P. Gerber et Sarah E. Mendelson, « Russian public opinion on human rights and the war in Chechnya », *Post-Soviet Affairs*, vol. 18, n° 4, 2002, p. 271-305.
Thomas Goltz, *Chechnya Diary: A War Correspondent's Story of Surviving the War in Chechnya*, New York, Thomas Dunne Books, 2003.
Gail W. Lapidus, « Putin's war on terrorism: lessons from Chechnya », *Post-Soviet Affairs*, vol. 18, n° 1, p. 41-48; « The war in Chechnya as a paradigm of Russian state-building under Putin », *ibid.*, vol. 20, n° 1, p. 10-19.
Marie Mendras, « Russie: le recul du citoyen », *Pouvoirs*, n° 96, janvier 2001.
Anne Nivat, *Chienne de guerre*, New York, PublicAffairs, 2001.
Anna Politkovskaya, *A Dirty War: A Russian Reporter in Chechnya*, traduit du russe par John Crowfoot, Londres, Harvill Press, 2001; *A Small Corner of Hell: Dispatches From Chechnya*, traduit du russe par A. Burry et T. Tulchinsky, Chicago, University of Chicago Press, 2004.

POUVOIR RELIGIEUX ET POUVOIR POLITIQUE

DÉPUIS L'ÉCLATEMENT DE L'URSS EN 1991, la Fédération de Russie est majoritairement peuplée par des Russes. Près de 80 % d'entre eux se disent orthodoxes¹ bien que le nombre des pratiquants ne dépasse pas 6 %². L'Église orthodoxe russe du patriarcat de Moscou est, ainsi, la principale communauté religieuse du pays.

93

Les juifs de Russie, persécutés avant et après la Révolution de 1917, ont massivement quitté le pays après 1988. En 1999, ils n'étaient que 300 000, rassemblés dans une centaine de communautés³, et en 2003 leur nombre est encore tombé à 230 000 personnes, soit 0,2 % de la population. Les musulmans, pour leur part, se concentrent principalement au sud et dans le district de la Volga qui regroupent respectivement 15 et 13 % des musulmans russes. Il est difficile de chiffrer le nombre exact de musulmans en Russie. Vladimir Zorine, ministre des Nationalités, parle de plus de 14 millions de musulmans en Russie, soit 10 % de la population⁴. Les autres communautés sont peu nom-

1. D. Furman et K. Kaariainen, *Staryie tserkvi i novyie verouiuochtchie* (Anciennes églises et nouveaux croyants), Saint-Pétersbourg-Moscou, Letnii Sad, 2000.

2. FOM (*Fond obchtchestvennogo mneniia* – Fondation pour l'étude d'opinion publique), 19-20 juin 2004, étude de E. Vovk, *Patriarch Alexy as a Religious Leader and Political Figure*; B. Dubin, « Religioznaia vera v Rossii devianostykh godov » (La croyance religieuse dans la Russie des années 1990), *Monitoring Obchtchestvennogo mneniia* (Monitoring de l'opinion publique), n° 1, janvier-février 1999, p. 37.

3. S. Filatov et R. Lukin, *Konets 90-godov : vozrojenie religioznoi neterpimosti* (La fin des années 1990 : renaissance de l'intolérance religieuse), Moscou, Carnegie, 1999, p. 140.

4. Interfax, 10 novembre 2003, www.gateway2russia.com/st/art_166645.php; Les leaders musulmans font état de 15 à 20 millions de personnes, soit 15 % de la population. *Soviet muftiei Rossii, Islam i musulmane v Rossii* (Conseil des muftis de Russie, Islam et musulmans en Russie), Moscou, KDT, 1999, p. 163-165.

breuses. Les bouddhistes comptent 600 à 800 pratiquants à Moscou et à Saint-Pétersbourg et des milliers de sympathisants⁵. Les catholiques, les protestants de diverses branches, les membres de nouveaux mouvements religieux désignés souvent comme sectes et aussi les orthodoxes sous la juridiction d'autres patriarcats constituent 1 à 2 % de la population.

Le paysage religieux russe est donc structuré en faveur de l'orthodoxie dont les dirigeants cherchent sans relâche à renforcer la position. L'Église orthodoxe jouit d'une préférence politique évidente. Le préambule de la loi sur la liberté de conscience de 1997 reconnaît « la contribution spéciale de l'orthodoxie à l'histoire de la Russie, à l'établissement et au développement de la spiritualité et de la culture en Russie⁶ ». Il nomme par ailleurs les religions « traditionnelles » : le christianisme (curieusement dissocié de l'orthodoxie!), le judaïsme, l'islam et le bouddhisme.

Vladimir Poutine a hérité de l'époque eltsinienne de relations complexes entre l'État et les organisations religieuses. Dès le début de sa présidence, il a prôné le rétablissement de l'ordre et le renforcement de l'autorité de l'État. Son administration tente de s'immiscer dans les affaires religieuses. Une relation particulière et forte lie le pouvoir politique et la hiérarchie orthodoxe. Par contraste, les autres confessions de Russie ont des relations beaucoup plus difficiles avec le pouvoir politique. La tragique prise d'otages dans une école de Beslan, en Ossétie du Nord, en septembre 2004, a accentué ce clivage. Le rapport entre le religieux et le politique s'inscrit, en ce sens, dans le contexte actuel marqué par le recul de l'espace non étatique et par le contrôle plus serré sur la vie publique russe. Le religieux apparaît donc comme un indicateur des tendances politiques et sociales.

L'ORTHODOXIE RUSSE ET LE RÉGIME POUTINIEN

« L'Église n'a pas l'intention de conclure "un mariage politique" (avec l'État). Elle a une autre vocation, celle d'indiquer aux hommes le chemin

5. V. Porekh, « Rousskii buddizm kak eto vozmojno ? » (Le bouddhisme russe, comment est-ce possible ?), *Religia i obščestvo. Otcherki religioznoj jizni sovremennoi Rossii* (La religion et la société. Études de la vie religieuse en Russie contemporaine), Moscou-Saint-Pétersbourg, Letnii Sad, 2002, p. 398, texte p. 383-400.

6. Le préambule de la loi de 1997, voir M. Elliott, S. Corrado, « The 1997 Russian law on religion: the impact on protestants », *Religion, State and Society*, n° 1, 1999, p. 109-134; M. Bordeaux, « Religion reviews in all its variety: Russia's regions today », *ibid.*, vol. 28, n° 1, 2000, p. 11.

vers la vie éternelle⁷... » Cette déclaration du patriarche Alexis II, dirigeant de l'Église orthodoxe russe, sonne bien faux aujourd'hui. L'Église orthodoxe dispose de la Conception sociale, adoptée lors du Concile des archevêques en août 2000, qui donne un cadre officiel aux relations entre la hiérarchie religieuse et le pouvoir politique à différents niveaux. Ce document, comme de nombreux autres textes, dévoile le caractère contradictoire des discours et des actes de l'institution ecclésiale.

Aucune déclaration n'empêche les hiérarques orthodoxes de participer directement ou indirectement à la vie politique du pays. Depuis la fin de l'URSS, les hiérarques orthodoxes ont activement pris part aux campagnes électorales. Au moment de la transmission du pouvoir entre Boris Eltsine et Vladimir Poutine le 31 décembre 1999, Alexis II fut le seul représentant religieux invité à la cérémonie. Cependant, lors de l'investiture du nouveau président, élu en mars 2000, d'autres représentants religieux étaient également conviés. La campagne présidentielle de 2000 laissa une large place à la hiérarchie orthodoxe, notamment au métropolite Kirille⁸ qui coopère étroitement avec Guerman Gref⁹. Un scénario semblable s'est déroulé en mars 2004. Le patriarche a appelé au « vote pour un candidat juste », et le métropolite Kirille a participé ouvertement à la campagne en faveur de Poutine. L'Église orthodoxe propose aux acteurs politiques à court d'idées fortes ses propres idées et travaux idéologiques. Le patriarche joue plutôt un rôle symbolique dans les relations entre l'Église et l'État. Le métropolite Kirille, pour sa part, apparaît comme un créateur de « programmes orthodoxes » pour la Russie. Sa collaboration étroite avec le pouvoir politique atteste l'attractivité de l'offre ecclésiale.

95

Tout au long des années 1990, les hiérarques de l'Église orthodoxe ont marqué le travail parlementaire par leur appui accordé aux projets de lois restrictives sur la liberté de conscience. Leur présence majoritaire dans les commissions parlementaires, gouvernementales et présidentielles travaillant sur les questions religieuses garantit *de facto* une possibilité d'intervention significative. L'arrivée de Poutine a accentué la tendance : toutes les lois concernant les confessions et la liberté de conscience ont été remises en question depuis 2000.

7. *Le Messager orthodoxe*, 28 mai 1991, n° 115, p. 30.

8. Chef du département des affaires extérieures du patriarcat.

9. Guerman Gref, président de la campagne poutiniennne, auteur de son programme. A. Verkhovskoi, « *Bespokoinoie sosiedstvo: RPC i putinskoie gosoudarstvo* » (Un voisinage troublant : Église orthodoxe et État poutinien), in *Rossia Poutina: Pristrastnyi vzgliad* (La Russie de Poutine : un regard partial), *Tsentr Panorama*, Moscou, mars 2003, p. 80.

Deux nouveaux projets de conception de la politique confessionnelle furent publiés en 2001. Le 5 juin 2001, la Direction générale du ministère de la Justice propose le premier texte de Vladimir Jbankov et d'Igor Ponkine. Trois jours plus tard, le département religieux de l'Académie russe du service étatique publie un autre projet de Nikolai Trofimtchouk. Le premier texte est soutenu par les leaders religieux, y compris les musulmans. Le 6 novembre 2001, commence dans le Conseil gouvernemental pour les affaires religieuses, dirigé par Andreï Sebentsov, le travail de la révision de la loi de 1997 sur la liberté de conscience. Le Conseil pour les affaires religieuses de la Douma, dirigé par le communiste V. Zorkaltsev, entreprend de son côté le travail sur sa propre conception de la politique confessionnelle et sur la révision de la loi de 1997.

96 Ces débats opposent les pro-orthodoxes, notamment les communistes pour qui l'orthodoxie constitue une référence à la russité et au patriotisme, et ceux qui veulent encore durcir la réglementation, aux pro-libéraux, certains membres d'Edinaia Rossia, parti du pouvoir, et quelques démocrates. L'administration poutinienne n'a jamais manifesté de véritable intérêt pour ces discussions.

Le patriarcat est par contre fortement intéressé par les projets de conception et la révision des lois. Une reconnaissance législative de son statut particulier constitue l'enjeu principal de sa démarche. L'Église orthodoxe veut être en première ligne des débats étatico-religieux, se garantir des privilèges, placer ses acteurs. Ainsi, le 25 septembre 2002, lors de la création d'un Conseil d'experts sur la politique nationale et sur les questions religieuses dans le district de la Russie centrale¹⁰, le père Antonii Iline a été élu à la tête d'une commission des relations religieuses. Le père Iline est membre du Département des affaires extérieures du patriarcat, dirigé par l'influent métropolite Kirille. Georgui Poltavtchenko, représentant présidentiel en Russie centrale, est très lié au métropolite.

Dans les régions, l'intérêt ecclésial se traduit par une participation conjointe du pouvoir et des religieux dans l'élaboration des stratégies et des programmes pour le développement local. Ce fut le cas à Perm, en juillet 2002, quand les muftis de la Direction centrale de Talgat Tadjouddin, les prêtres orthodoxes et le gouverneur Iouri Troutnev débattaient activement de la conception des relations entre l'État et les

10. En 2000, sept districts administratifs ont été créés. Chacun est dirigé par le représentant plénipotentiaire du président.

organisations religieuses¹¹. Ils ont proposé un projet de conception pour la politique confessionnelle.

Les hiérarques luttent par ailleurs contre la liberté de conscience, déplorée comme un mal dans la Conception sociale de l'Église orthodoxe¹², et contre les confessions qui dérangent. Le 27 mai 2004, Kirille a pris part au débat sur la législation concernant la liberté de conscience à la Douma. Il s'est opposé radicalement à la « libéralisation cachée » de la loi de 1997¹³ et a souligné le besoin urgent de limiter les activités des missionnaires. Les autres figures de l'orthodoxie partagent cette idée, comme le père Vsevolod Tchaplina, ex-porte-parole du patriarcat, le métropolite Gédéon de Stavropol, l'archevêque de Koursk et de Rylsk Iouvenaliï et même le métropolite Mefodii Nemtsov. Selon ce dernier, l'État russe devrait se construire sur la base spirituelle de l'orthodoxie, sa société civile devrait rejeter le modèle occidental au profit d'une union morale et spirituelle propre à l'orthodoxie¹⁴.

97

L'Église orthodoxe est soutenue par de nombreux acteurs politiques. Georgui Poltavtchenko collabore étroitement avec le métropolite Kirille. Les communistes, comme Viktor Zorkaltsev¹⁵, chef du Comité pour les organisations sociales et religieuses auprès de la Douma, son remplaçant Alexandre Tchouev, leader du parti chrétien démocrate russe, Petr Latychev, représentant de Poutine dans le district de l'Oural, s'engagent quotidiennement pour l'orthodoxie et ses idéaux. Le lien que les communistes ont su établir avec l'Église orthodoxe est surprenant. Dès les législatives de 1995 et la présidentielle de 1996, les communistes ont ouvertement cherché le soutien de la hiérarchie orthodoxe. Ils ont publié de nombreux textes défendant la liberté de conscience, visant ainsi à rassurer les orthodoxes sur le changement radical de la politique communiste. Aujourd'hui, les communistes font partie de toutes les organisations pro-orthodoxes qui se réclament de la tradition russe marquée par l'orthodoxie.

Tous les acteurs politiques russes parrainent l'Église orthodoxe dans sa lutte contre les sectes et les nouveaux mouvements religieux.

11. 3 juillet 2002, www.islam.ru/press/rus/2002-07-03/?single=618.

12. Première Conception sociale dans l'orthodoxie, adoptée lors du Concile des archevêques, en août 2000.

13. www.portal-credo.ru/site/print.php?act=news&id=22705.

14. Métropolite de Voronej et de Lipetsk, Mefodii Nemtsov, *Rousskaïa linia* (Ligne russe), 15 décembre 2001, www.rusk.ru/news/01/12/new15_1éa2.htm.

15. Déclaration du Département des affaires extérieures du patriarcat, 26 janvier 2002, www.russian-orthodox-church.org.ru/nr201253htm.

Le danger d'extrémisme religieux et d'expansion des missionnaires étrangers est pris très au sérieux. Toutefois, la loi adoptée le 10 juillet 2002 sur l'opposition aux activités extrémistes ne mentionne pas le danger d'extrémisme religieux. Les patriotes orthodoxes ne cessent pourtant pas de se battre pour une reconnaissance législative de l'extrémisme religieux et donc pour une dénonciation de ce danger dans une loi¹⁶.

Les orthodoxes et le pouvoir s'accordent sur la nécessité d'éducation religieuse dans les écoles. Dès le début de la présidence poutinienne, la matière « Fondements de la culture orthodoxe » est introduite dans l'enseignement, à titre optionnel. Or, les conditions matérielles d'éducation en Russie, notamment le manque de classes, obligent *de facto* des enfants de différentes origines religieuses à suivre cet enseignement.

98 Vladimir Poutine et son administration participent à ce processus. Si, à l'époque Eltsine, l'intérêt politique pour l'Église orthodoxe se limitait à des gestes symboliques (comme l'attribution au patriarche de Moscou d'une résidence au Kremlin) et à quelques conflits significatifs (par exemple, celui autour des restes de la famille impériale en 1998), Poutine parle quant à lui volontiers de la place de l'orthodoxie dans la reconstruction de la nation. Par ses rappels aux valeurs, par l'aura médiatique de ses visites « secrètes » dans les hauts lieux de l'orthodoxie, Poutine se distingue de son prédécesseur. Lors de ses vacances, en août 2001, dans le monastère des îles Solovki, Poutine a souligné : « Depuis des siècles notre pays a été appelé la Sainte-Russie... Sans la foi orthodoxe, sans la culture fondée sur elle, la Russie ne pourrait exister¹⁷... »

Dès le début de sa présidence, la religiosité de Poutine a fait l'objet d'une grande discussion dans la presse¹⁸. L'archimandrite Tikhon Chev-kounov, connu pour ses opinions conservatrices, a été désigné comme père spirituel de Poutine, mais ni le président ni le prêtre n'ont confirmé ces suppositions. Cependant, le patriarche de l'Église orthodoxe tient publiquement des discours attestant la foi de Poutine : « Vladimir Poutine est quelqu'un de très bien, un homme profondément honnête. Il n'a pas de problème avec ses convictions religieuses... C'est une belle famille chrétienne¹⁹... »

16. La conception de 1997 a mentionné l'orthodoxie. Celle de 2000, signée par Poutine, parle seulement du danger d'expansion des États voisins.

17. www.russian-orthodox-church.org.ru, accès le 30 janvier 2002.

18. Par exemple, « Poutin i ego semia khristianie. Eto Glavnoje » (Poutine et sa famille, ce sont des chrétiens. C'est le principal), *Izvestiia*, 7 décembre 2001.

19. Interview d'Alexis II, in *Komsomolskaïa Pravda*, 24 décembre 2002.

Or, cet attachement déclaré à l'orthodoxie fléchit souvent dans d'autres circonstances. En décembre 2001, ouvrant l'Assemblée mondiale du peuple russe²⁰, Poutine a dit : « La Russie a toujours été le pays de la multitude des cultures nationales indépendantes et des croyances. La Russie a unifié et unifie les nations de l'Europe et de l'Asie, l'orthodoxie et l'islam, le bouddhisme et le judaïsme²¹. » Le pluralisme est ainsi affirmé, du moins officiellement. De même, fin mai 2004, saluant les musulmans le jour du centenaire de la mosquée de Moscou, le président a affirmé : « Je veux vous assurer que nous, les représentants de l'État, étant redevables devant les acteurs religieux – musulmans, chrétiens, représentants d'autres confessions –, nous allons vous soutenir de toutes les manières possibles²². » Ce soutien est toutefois fortement conditionné.

Des crises secouent de temps en temps la relation entre l'Église et le Kremlin. En août 2000, après l'adoption par l'Église de la « Conception sociale », le gouvernement a voulu obtenir des explications concernant notamment la préférence orthodoxe pour la monarchie. En 2001, le métropolite Kirille est devenu « trop influent » au goût de l'administration poutinienne²³, qui a dénoncé son activité sur les pages de www.strana.ru avec l'aide de la « Fondation pour la politique effective » de Gleb Pavlovski, collaborateur de Poutine.

99

LES CONFESSIONS TRADITIONNELLES EN DIFFICULTÉ

Les autorités politiques en Russie abordent les mouvements religieux en les classant en « sectes », « religions traditionnelles » et « religions non traditionnelles ». Toutefois, cette classification évolue dans le temps et s'applique selon une géométrie variable. Parfois, les religions appelées « traditionnelles » posent problème aux gouvernants.

C'est le cas de l'islam. Les actes terroristes perpétrés en Russie et dans le monde ont encouragé le pouvoir russe à mieux réguler la migration en provenance des zones potentiellement dangereuses et à une manipulation encore plus marquée des structures organisationnelles de l'islam. L'augmentation rapide du nombre des musulmans et l'influence

20. Vsemirnyi rousskii sobor : organisation fondée officiellement en 1995, rassemblant toutes les forces politiques et dirigée *de facto* par la hiérarchie orthodoxe.

21. www.russian-orthodox-church.org.ru, accès le 10 janvier 2002.

22. www.strana.ru/print/216416.html, le 26 mai 2004.

23. G. Fagan, « Neojidannye otkrovenia... » (Les découvertes inattendues...), *Nezavisimaia gazeta-religii*, 26 septembre 2001.

étrangère sur l'islam de Russie semblent obliger le pouvoir à garantir la domination des courants islamiques les plus loyaux et les plus faciles à encadrer. Une des variantes de cette politique est le projet « Islam russe » développé par les conseillers de Sergueï Kirienko, représentant de Poutine dans le district fédéral de la Volga : Sergueï Gradirovskii et Petr Chtchedrovitskii. Selon Kirienko²⁴, ce projet fut commandé par l'État. Il vise le développement d'un islam propre à la Russie qui, coopérant avec l'orthodoxie, garantirait l'intégration des musulmans et leur russité. Ainsi, la Russie serait libérée du conflit des civilisations qui divise le monde. Concrètement, la création d'une ou de plusieurs écoles musulmanes sous l'autorité de l'État et sous son contrôle pourrait permettre d'inclure l'islam dans « l'identité russe » et garantir « l'adaptation de celui-ci à l'État russe et à son contrôle »²⁵.

100 Ce projet suscite beaucoup de critiques. Les orthodoxes parlent de prosélytisme musulman, de propagation du wahhabisme et de diminution de leurs droits dans le sud de la Russie. Les musulmans, eux-mêmes, voient dans ce projet un danger de schisme dans la communauté et une provocation politico-religieuse²⁶.

Il faut souligner que les musulmans russes ne jouissent pas du même soutien s'ils appartiennent à la Direction centrale spirituelle des musulmans de Russie, dirigée par Talgat Tadjouddin, ou à la Direction spirituelle des musulmans de la Russie centrale, dirigée par Ravil Gainoutdin (président du Conseil des muftis de Russie). Les deux leaders ne cessent de se disputer. Les causes en sont multiples, mais le conflit s'articule autour d'un soutien étatique et présidentiel. Les moyens financiers accordés à Gainoutdin dépassent de près d'un milliard de roubles ceux accordés à Tadjouddin en 1995²⁷. Dès l'arrivée de Poutine, Gainoutdin trouve facilement sa place auprès du président, tandis que Tadjouddin cherche à devenir le numéro un dans l'Église orthodoxe. Gainoutdin a été, cependant, fortement lié avec le maire de Moscou, Iouri Loujkov, principal adversaire de Poutine en 1999 dans la course à la présidence. Ce n'est qu'avec le temps qu'il a réussi à entrer dans le cercle des proches de Poutine. Au printemps 2003, Tadjouddin appelle au *jihad* contre les États-Unis. Ainsi, il perd son

24. Proekt, *Rousskii Islam*, www.religion.sova-center.ru/discussions/18BAA14/194EB28?mode=full&print.

25. Ce sont les propos de S. Gradirovskii et de S. Perechleguin, *ibid.*

26. Mufti Farid Salman, vice-président de la Direction centrale spirituelle des musulmans de Russie, dans sa lettre à Poutine, *ibid.*, n° 51, 16 décembre 2002.

27. M. Pozdniaev, « Imamy i my » (Les imames et nous), *Novyie Izvestiia*, 21 janvier 2004.

autorité vis-à-vis du Kremlin qui, depuis le 11 septembre, développe une relation plus proche avec l'administration américaine. Le Kremlin ne veut plus l'inviter ni discuter avec lui.

Or, durant les rencontres traditionnelles de Poutine avec les leaders religieux, fin décembre 2003-début janvier 2004, le président n'omet pas Tadjouddin lors de son voyage à Oufa, au Bachkortostan. Dans le contexte d'accusation réciproque d'extrémisme et de wahhabisme entre les leaders musulmans, la rencontre avec Poutine peut être lue comme un changement de cours ou de préférence envers un des chefs musulmans. Il peut s'agir aussi d'une manipulation visant à déstabiliser cette communauté afin de mieux la contrôler. Le pouvoir essaie depuis un certain temps d'unir les musulmans sous l'égide du Haut Conseil musulman en cherchant une bonne candidature pour sa direction²⁸.

La médiatisation des conflits inter-musulmans doit beaucoup au développement de sujets islamiques après le 11 septembre 2001. Avant les attentats de New York, les questions musulmanes étaient peu traitées par l'agence RIA Novosti. Aujourd'hui, elles acquièrent toute leur importance dans le contexte des attaques terroristes et du conflit tchétchène. Le pouvoir veut trouver la légitimation de ses actes. La manipulation des conflits entre les dirigeants musulmans peut aussi servir ce but.

101

La communauté juive divisée entre le Congrès des communautés religieuses juives de Russie²⁹ et la Fédération des communautés juives de Russie³⁰ illustre parfaitement la manipulation étatique. Adolf Chaevitch, président du Congrès, a été privé de son poste au Conseil présidentiel des affaires religieuses de Poutine, quelques mois seulement après l'arrivée de celui-ci au pouvoir. Chaevitch fut soutenu à l'époque par Vladimir Goussinski, oligarque, peu apprécié au Kremlin. Boris Berezovski, qui à l'époque était très proche de Poutine, soutenait le rabbin Berl Lazar, président de la Fédération des communautés juives. Lazar fut donc élu au poste de rabbin principal de Russie en 2000³¹. Par conséquent, c'est Lazar aussi qui occupera le poste de

28. O. Nedoumov, M. Smirnov, « Ochibka prezidenta, ili tonkii rastchet » (La faute du président ou le calcul subtil), *Nezavisimaia gazeta*, 15 janvier 2003. Ravil Gainoutdin rassemble près de 49 % des communautés musulmanes, contre 25,2 % pour Talgat Tadjouddin.

29. Kongres evrejskikh religioznykh obchtchin i obedenii Rossii.

30. Federacija evrejskikh obchtchin Rossii.

31. Ce poste n'existe pas dans le judaïsme, mais il a été voulu par le pouvoir poutinien afin de mieux gérer les communautés juives.

Chaevitch au Conseil présidentiel. Un personnage quasi inconnu, habitant pendant des années en Italie, devient en peu de temps le responsable de la communauté juive de Russie. Il est difficile de donner une explication fiable à cette promotion. Nous pouvons seulement affirmer que Poutine voit souvent Lazar en privé. Aucun de ses prédécesseurs n'avait l'habitude de rencontrer régulièrement les responsables juifs.

102 Les divisions internes touchent aussi les communautés bouddhistes de Russie. L'État manifeste peu d'intérêt face à ces groupes ultra-minoritaires. Ce n'est qu'en 2000 que les bouddhistes ont pu commencer la construction de leur temple à Moscou. Dispersés, divisés et peu nombreux, ils veulent se rassembler dans un Conseil de coordination³². *A priori*, l'État appuie cette idée, suivant la même logique développée face à toutes les confessions traditionnelles. L'Académie du service étatique auprès du président a signé un accord de coopération avec l'organisation du bouddhisme de Kalmyka, reconnu comme le plus traditionnel pour la Russie. Les séminaires entre les représentants étatiques et religieux sont organisés régulièrement, comme en juin 2004, lorsque les leaders bouddhistes ont rencontré les nouveaux présidents des Comités et des Conseils pour les affaires religieuses existant auprès de la Douma, du gouvernement et de l'administration présidentielle³³.

Les relations les plus conflictuelles concernent les confessions traditionnelles désignées dans le texte de loi de 1997 comme « le christianisme ». Le conflit entre l'Église orthodoxe et l'Église catholique est historiquement et théologiquement enraciné. Depuis plus de dix ans, la hiérarchie orthodoxe proteste contre le prosélytisme catholique en Russie. Quand, en février 2002, en respectant sa loi canonique, le pape change les administrations catholiques en diocèses sur le territoire russe, l'Église orthodoxe encourage des manifestations d'opposition et appelle au secours le monde politique russe. V. Jirinovski, leader du parti d'extrême droite, dit « libéral-démocratique », réunit, le 15 février 2002, les votes favorables pour l'envoi d'une recommandation au ministère des Affaires étrangères : « ne pas donner de visas aux repré-

32. A. Lampsy, « Zakon i tradytsia » (La loi et la tradition), *Nezavisimaia gazeta-religii*, n° 13, 11 juillet 2001.

33. www.religion.sova-center.ru/events/13B7354/13C96E0/3B021D1?print=on.

sentants du Vatican³⁴... ». Quatre prêtres et un évêque furent privés de visas en 2002, bien que les représentants du ministère aient récuse chaque fois toute responsabilité dans ces refus. En novembre 2002, le vice-ministre des Affaires étrangères, Aleksei Fedotov, a dit que la Russie « construit ses relations avec le Vatican en prenant en compte la position de l'Église orthodoxe³⁵ ». Cet événement constitue le plus grand acte d'hostilité envers les catholiques en Russie. Or, une multitude d'actions locales et nationales visent constamment cette communauté. Le vice-président du Conseil de la Fédération, V. Goregliad, soutient sur les pages de la *Nezavisimaia gazeta* que l'expansion catholique est une partie intégrante de l'expansion de l'Occident³⁶.

La situation est encore plus compliquée au sein des communautés protestantes et des nouveaux mouvements religieux appartenant au christianisme. Considérés souvent comme mouvements sectaires, malgré le dialogue œcuménique développé et mené depuis plusieurs années, les protestants russes peuvent au mieux aspirer au rang des minorités nationales et religieuses. Ils sont le plus touchés par les refus d'enregistrement administratif et par les interdictions de séjour en Russie. Entre 1997 et 2003, 54 protestants furent renvoyés de Russie, contre 15 musulmans, 7 catholiques, 3 bouddhistes, 3 mormons et 2 Témoins de Jéhovah³⁷. Les Témoins de Jéhovah sont, un peu partout en Russie, désignés comme coupables des conflits inter-religieux. De nombreuses communautés ne peuvent être enregistrées, les procès à leur rencontre se multiplient. La ville d'Irkoutsk compte plus de Témoins de Jéhovah que de protestants ou de vieux-croyants³⁸ à cause de la politique stalinienne d'expulsion vers la Sibérie des « minorités religieuses » ; les Témoins bénéficient là d'un vrai soutien politique et social³⁹. Il s'agit toutefois d'une exception.

103

34. www.credo.ru, 15 février 2002.

35. « Rossiia stroit otnocheniia s Vatikanom s utchetom pozitsii RPC » (La Russie construit ses relations avec le Vatican en prenant en compte la position de l'Église orthodoxe russe), *Regiony Rossii* (Régions de Russie), 14 novembre 2002.

36. « Rossiia – rimskaia provintsia » (La Russie – province romaine), *Nezavisimaia gazeta*, 19 mars 2002.

37. Données incomplètes de Marc Elliott sur www.religion.sova-center.ru/discussions/18BAA14/8FA5E9/389E1E2?print=on.

38. Les vieux-croyants constituent une communauté orthodoxe qui a refusé les réformes de l'Église orthodoxe sous le patriarche Nikon, au XVII^e siècle. Cette communauté est divisée par certaines divergences rituelles et dogmatiques en plusieurs groupes.

39. L. Uzzel, « Witnessing religious repression », *The Moscow Times*, 5 avril 2004.

LA LIBERTÉ REMISE EN QUESTION

Le pouvoir étatique n'est pas neutre face aux confessions. Dans le travail de révision législative, il privilégie ouvertement l'orthodoxie et ses propositions. Ce privilège n'est pas, toutefois, accordé gratuitement à l'Église orthodoxe russe. L'Institution ecclésiastique doit en échange soutenir les décisions étatiques. C'est le cas, par exemple, pour la guerre en Tchétchénie. Si la première guerre (1994-1996) est condamnée par la hiérarchie, la deuxième (depuis 1999) est légitimée. L'Église orthodoxe la qualifie de « sainte guerre », attribue des médailles aux généraux russes qui dirigent les opérations militaires, s'oppose à toute critique en soulignant que le gouvernement russe a pris les mesures les plus efficaces dans le but de stopper l'activité criminelle de nombreux groupes terroristes sur le territoire russe. La tragédie de Beslan a encore une fois montré la proximité particulière qui lie le pouvoir politique et les religions « traditionnelles » de Russie. Le patriarche Alexis II a tenu le même discours que le président Poutine et son entourage. Condamnant l'attaque, Alexis II a souligné que les terroristes, appelés « combattants pour la liberté », ont dévoilé leurs visages maléfiques en causant la mort d'innocents : « Je sais tout ce que vous avez fait (Vladimir Poutine), les membres de gouvernement et les structures de l'armée pour sauvegarder la vie des gens innocents ⁴⁰. » Les représentants des religions traditionnelles, les principaux muftis de Russie, les rabbins, les lamas de communautés bouddhistes et le Centre des disciples de Krishna ont condamné l'attaque terroriste de Beslan. Seuls quelques muftis des régions, tout en soulignant le caractère anti-musulman de cette action, ont osé élever la voix et poser la question sur l'origine de ces actes terroristes. Le mufti de la Direction centrale spirituelle pour la partie asiatique de Russie, Nafigoulla Achirov, a indiqué que la cause des attaques se trouve dans la gestion militaire du conflit en Tchétchénie. De même, le mufti du Tatarstan, Gousman Ischakov, et le mufti de la région de la Volga, Moukaddas Bibarsov, ont fait remarquer que le problème tchéchène devait être résolu avant tout par des moyens politiques et diplomatiques et non par la force. La négociation semble être, pour tous ces acteurs, le seul moyen de stopper les actes terroristes en Russie. Toutefois, aucun de ces représen-

40. Alexis II, « Pismo sviateichego Patriarkha Aleksii II Prezidentu Rossii V.V. Poutinu », www.mospat.ru/print/news/id/7559.html.

tants ne croit à la négociation tant que Poutine est président. Le Conseil interreligieux de la CEI a même appelé le 10 septembre à liquider physiquement tous les terroristes tchéchènes, « action juste et non interdite par les religions traditionnelles ⁴¹ ». L'État russe peut encore une fois bénéficier du soutien des leaders religieux traditionnels qui donnent satisfaction au pouvoir politique dans la lutte contre le « terrorisme international ».

L'État russe peut se réjouir aussi du soutien orthodoxe dans l'affaire de la compagnie pétrolière russe Ioukos. En février 2004, pendant l'Assemblée mondiale du peuple russe, Sergueï Glazev, coprésident de l'Assemblée des citoyens orthodoxes, a présenté un projet de code des principes moraux et des règles économiques ⁴². Le texte fut approuvé par Guenadiï Ziouganov, chef du Parti communiste, Georgui Poltavtchenko, Igor Ivanov, ministre des Affaires étrangères étroitement lié au métropolite Kirille, et par la hiérarchie orthodoxe présente, notamment le patriarche et le métropolite Kirille. Le texte de ce code, stigmatisant les corrompus et autres criminels, fait allusion au président de Ioukos, Mikhaïl Khodorkovski, emprisonné en octobre 2003 ⁴³. La privatisation porte ici le nom de « chemin de mensonge » et elle est déclarée inadaptée aux fondements de l'économie orthodoxe. Les idées exprimées dans ce code reflètent la position du Kremlin et de la majorité des Russes.

105

Il arrive, cependant, que certaines ailes conservatrices et patriotiques de l'Église russe entrent en conflit avec le pouvoir politique. Il s'agit de l'épineuse question de la démocratie et des libertés qu'elle garantit. Si la hiérarchie se contente de dénoncer dans les textes ecclésiastiques la laïcité, les modèles culturels et sociaux à l'occidentale, les patriotes orthodoxes vont beaucoup plus loin. Ils s'en prennent aux phénomènes mondiaux, à la globalisation, au développement économique même. Dès 1998, la présence du chiffre 666, symbole du Mal, dans les codes barres des produits destinés à la vente et dans les INN ⁴⁴ (numéro d'identification de la personne imposable) fut dénoncée par

41. www.religion.sova-center.ru/events/13B74CE/14C8529/41D9B54?print=on.

42. A. Makarkin, « Vsemirnyi rousskii narodnyi sobor: tserkov, vlast i biznes » (L'Assemblée mondiale du peuple russe: Église, pouvoir et business), www.politcom.ru/20040211/print.

43. Mikhaïl Khodorkovski est à la tête de la compagnie pétrolière Ioukos. Arrêté en octobre 2003, il attend son procès en prison. Ioukos est au bord de la faillite. Voir www.portal-credo.ru/site/print.php?act=news&cid=23119.

44. Identifikatsionnyi nomer nalogoplatelchtchika.

certaines orthodoxes. Les réunions et les pétitions se sont succédées pour demander aux ministères concernés de supprimer ces codes et ces numéros et de respecter ainsi les sentiments des croyants⁴⁵. Récemment, le même débat a concerné le changement des passeports intérieurs qui devraient être remplacés avant le 1^{er} juillet 2004. Plusieurs personnes ont refusé de le faire à cause de la présence « cachée » du chiffre 666 dans le nouveau modèle de document⁴⁶.

106 Ces phénomènes sont le fait d'une minorité active du clergé orthodoxe qui arrive à rassembler autour d'elle une partie des croyants, essentiellement les habitants des campagnes, des personnes âgées. Ce type d'action, largement médiatisé, prend rapidement de l'ampleur et provoque un débat divisant le monde religieux et politique. La tradition souvent évoquée à cette occasion devient un sujet de bataille entre les patriotes orthodoxes qui dénoncent la modernité et les sympathisants du progrès et de la démocratie. Même si ces actions relèvent de l'extrême, le retour à la « tradition », où l'orthodoxie occupe une place importante, facilite la tâche de certains politiciens. Il permet de légitimer les persécutions, y compris celles de la guerre en Tchétchénie, et le contrôle des autres confessions, moins dociles ou moins manipulables, par le pouvoir.

L'État arrive parfois à gérer les questions internes des autres confessions. Ainsi, quelques jours avant le Concile de l'Église orthodoxe des vieux-croyants, les membres du Concile ont reçu plusieurs représentants du FSB (ex-KGB) qui s'intéressaient aux relations entre les vieux-croyants et le patriarcat de Moscou. Les services spéciaux ont donné aussi quelques recommandations aux vieux-croyants, notamment sur le choix du futur patriarche⁴⁷. Dans tous les cas de restriction de la liberté religieuse pour les protestants, les catholiques et les autres, les discours proviennent toujours de la hiérarchie orthodoxe. Les actions législatives, les refus d'enregistrement ou de visa, les renvois du territoire sont, bien sûr, le fait de la puissance publique.

Les Russes qui se disent orthodoxes sont finalement moins croyants et pratiquants que les musulmans, les catholiques, les protestants ou les membres des nouveaux mouvements religieux. Près de 6 % de ceux

45. Par exemple: www.rusk.ru/news/00/12/new02_12a.htm.

46. « *Vot priedet Tchaplîn...* » (Voilà Tchaplîn va arriver...), www.newizv.ru/print/?id_news=8031; 13 juillet 2004.

47. L. Uzzel, www.religion.sova-center.ru/discussions/18BAA14/18FA5E9/389E1E2?print=on.

qui sont orthodoxes disent ne pas croire en Dieu. Ce pourcentage est encore plus élevé en ce qui concerne les dogmes et le respect des principes de la foi⁴⁸. Parallèlement, les Russes sont convaincus que l'Église orthodoxe jouera un rôle de plus en plus important en Russie (68 %), que le nombre des croyants ne cesse d'augmenter et que le patriarche Alexis II fait partie des personnalités influentes dans la vie politique et sociale du pays⁴⁹. Ces perceptions sont intéressantes à analyser dans un contexte religieux morose. Les paroisses sont peu fréquentées. Quelques lieux de l'orthodoxie ouverte au dialogue subsistent ici et là, mais sans progresser. L'Église orthodoxe a besoin de plus de moyens pour renforcer sa position et influencer la société. L'État aide l'Église à reconstruire certains bâtiments ou monastères comme faisant partie intégrante du patrimoine historique et culturel. Il refuse cependant de soutenir les programmes sociaux ou la présence de l'Église dans les médias.

107

Le contexte politique et religieux a changé avec la présidence Poutine. Deux procès en cours mettent en scène des modes inquiétants de contrôle politique. Portant sur des problèmes différents, ces affaires touchent à l'avenir de la liberté en Russie. D'un côté, se trouvent les employés du centre Sakharov accusés d'avoir organisé en janvier 2003 l'exposition « Attention, la religion » ; de l'autre, le milliardaire du pétrole Mikhaïl Khodorkovski accusé de malversations financières. Le 15 juin 2004 a commencé le procès de Iouri Samodourov et de son équipe qui sont menacés de cinq ans d'emprisonnement pour propagation de haine religieuse : l'exposition organisée par les accusés montrait des œuvres utilisant la symbolique religieuse (icône, représentation du Christ, etc.) comme objets d'expression artistique. Quatre jours après son ouverture, elle fut détruite par les « croyants orthodoxes ». Le tribunal a innocenté les destructeurs, et l'Église orthodoxe les a qualifiés de héros. Une commission d'experts a été créée pour examiner l'affaire ; les députés ont demandé la mise en accusation des artistes et des organisateurs. Cette démarche est hautement politique. Elle vise non seulement la liberté religieuse mais la liberté tout court. Le centre Sakharov à Moscou affiche fièrement, comme peu d'endroits en Russie, son opposition à la guerre contre les Tchétchènes, aux nouvelles lois restrictives concernant les médias, bref au système poutinien et à ses

48. Enquête du Centre Levada auprès de 1 600 personnes, 20-23 mars 2003.

49. E. Vovk, *Patriarch Alexy II as a Religious and Political Figure*, FOM, 19-20 juin 2004, enquête et interview auprès de 1 500 personnes, www.fom.ru.

règles⁵⁰. Une telle exposition « blessant les sentiments des orthodoxes », et exclusivement des orthodoxes, est un bon prétexte pour s'en prendre au symbole de la lutte pour la liberté et le respect des droits de l'homme.

Le paysage religieux russe est fortement marqué par le triple lien entre le religieux, l'éthnique et le politique. Le pouvoir dirigeant mène une politique engagée favorisant ouvertement l'orthodoxie et imposant des contraintes aux autres religions. La dernière vague d'attentats, et particulièrement la prise d'otages de Beslan, conforte une orientation inquiétante qui est d'amalgamer l'islam officiel au terrorisme. Une telle politique n'est rassurante pour aucune des confessions.

108

R É S U M É

Depuis la chute du communisme, les autorités russes ne réussissent pas à élaborer une véritable politique confessionnelle. Prisonnier de l'héritage historique, le monde politique privilégie dans certaines situations la plus grande institution ecclésiastique de Russie – l'Église orthodoxe. Il s'agit cependant, la plupart du temps, d'un soutien qui sert des intérêts en retour. Les autres confessions établissent avec le pouvoir politique des relations complexes marquées par les divisions et les conflits. La situation religieuse en Russie aujourd'hui atteste le recul des libertés.

50. B. Altsuler, membre du Groupe Helsinki, www.hro.org, et tous les documents sur ce sujet.

BIBLIOGRAPHIE

- J.-Y. Calvez, « Une doctrine sociale de l'orthodoxie russe », *Études*, avril 2001, p. 511-520.
- S. Filatov, *Religia i obščestvo. Otcherki religioznoi jizni sovremennoi Rossii*, Moscou-Saint-Pétersbourg, Letnii Sad, 2002.
- D. Furman, K. Kaairianen, *Staryie tserkvi novyie verouïouchtchie*, Moscou-Saint-Pétersbourg, Letnii Sad, 2000.
- H. Isham, N.M. Shklyar (eds), *Russia's Fate Through Russian Eyes: Voices of the New Generation*, Boulder, Westview Press, 2001.
- Z. Knox, « The symphonic ideal: the Moscow patriarchate's post-Soviet leadership », *Europe-Asia Studies*, vol. 55, n° 4, 2003, p. 575-596.
- V. Novik, *Pravoslave, khristianstvo, demokratia*, Saint-Pétersbourg, Aleteia, 1999.
- S. Peyrouse, *Des chrétiens entre athéisme et islam*, Paris, Maisonneuve & Larose/IFEAC, 2003.
- K. Rousselet, « Les enjeux du pluralisme religieux en Russie post-soviétique », *MOST Journal on Multicultural Societies*, vol. 2, n° 2, UNESCO, 2001, version électronique.
- L. Uzzel, « Autocracy or theocracy ? », *The Moscow Times*, 29 juillet 2004.
- Verkhovskii, E. Mikhailovskaïa, V. Pribylovskii, *Rossia Poutina, Pristrastnyi vzgliad*, Moscou, Centre Panorama, 2003.

LE RECUL DU FÉDÉRALISME
EN RUSSIE :
L'EXEMPLE DU BUDGET

111

LA DOCTRINE FÉDÉRALISTE SUBIT ACTUELLEMENT en Russie une transformation extraordinaire. L'idée du fédéralisme qui était au cœur de la Constitution de 1993 – faire échec à la puissance croissante de l'État central – a cessé d'être une valeur respectée par les hommes politiques. Aujourd'hui, la marge d'invention qu'autorise le fédéralisme, sa visée plus politique et sociale qu'économique et administrative sont oubliées, voire combattues. Au début des années quatre-vingt-dix, les hommes politiques russes, du moins les plus influents, voyaient en lui un outil de démocratisation et de décentralisation de l'État et de la société. Le partage des responsabilités entre les niveaux fédéral et régional de l'État était supposé créer un système de « contrôles et contrepoids » qui devait protéger la société tout entière des risques d'abus du pouvoir central. Le temps a passé, la doctrine a changé.

La réforme du fédéralisme conçue par la Commission présidentielle créée en 2002 « sur le partage des responsabilités » présidée par Dimitri Kozak n'exprime aucune ambition de nature véritablement politique et ne contient que des dispositions technocratiques, administratives et budgétaires. Si elle a apporté une contribution très positive à la transparence des relations budgétaires entre les différents niveaux de l'État, elle est restée bien loin de l'esprit et des valeurs libérales du fédéralisme.

Il en résulte, d'une part, que la plupart des mesures qu'elle propose n'ont pas été pensées en fonction de cet objectif central du fédéralisme qu'est la protection des libertés publiques et, d'autre part, que les gestionnaires locaux, généralement hostiles aux mécanismes technocra-

tiques proposés, persistent dans leurs pratiques illégales, seules à même de leur donner quelque souplesse financière, mais qui sont un vrai bouillon de culture de la corruption.

112 Malgré les progrès spectaculaires accomplis depuis cinq ans par la Fédération de Russie en matière de politique budgétaire, la transparence croissante des flux de fonds publics, l'élimination des pratiques de donnant-donnant entre les grandes sociétés et les budgets régionaux et locaux, la gestion des finances publiques reste obsolète et souffre d'une centralisation peu compatible avec les équilibres politiques fixés par la Constitution fédérale. La proposition faite par le président Poutine, le 13 septembre 2004, de mettre fin à l'élection au suffrage direct des gouverneurs de région et de réviser dans ses principes mêmes la structure du pouvoir d'État, de modifier la répartition des pouvoirs dans le sens d'un État plus centralisé, risque d'être lourde de conséquences pour la souplesse financière et la responsabilité gestionnaire des régions et des municipalités. Étant donné l'esprit centralisateur qui anime les dirigeants, il paraît très probable que l'autonomie politique et budgétaire des gouvernements et des localités s'en trouvera encore réduite.

En cherchant à améliorer « l'efficacité de l'État », les réformateurs d'aujourd'hui s'attaquent à plusieurs éléments fondamentaux du fédéralisme : la composition de la Fédération, le concept de responsabilité conjointe entre niveaux de gouvernement, la décentralisation budgétaire et la législation sur l'autonomie locale.

L'État russe est une fédération composée de 89 « sujets de la Fédération » (que nous appellerons ici provinces). Leur statut a sensiblement changé par rapport au système soviétique sous l'effet des pressions qu'ils ont exercées pour obtenir plus d'indépendance. On y trouve 21 républiques, 6 territoires (*krai*), 50 régions (*oblast*), 2 villes à statut fédéral (Moscou et Saint-Petersbourg) et 10 districts autonomes (*okrug*) qui sont insérés, géographiquement, dans un territoire ou une région. Les collectivités locales sont plus de 28 000, qui peuvent être des grandes villes (sauf Moscou et Saint-Petersbourg), des arrondissements urbains (*raïoni*), des villes de moindre importance ou des communes rurales.

Les républiques et districts qui portent le nom d'une nationalité couvrent plus de la moitié de la Russie, mais ne représentent que 20 % de sa population. Les 80 % restants vivent sur 47 % du territoire.

LES ATTAQUES CONTRE LE FÉDÉRALISME

Le récent débat sur le nombre « optimal » de sujets de la Fédération offre un excellent exemple de l'approche technocratique qui prévaut aujourd'hui au niveau fédéral. Les propositions de fusion de régions se succèdent sans discontinuer. La facilité avec laquelle ce débat se déploie publiquement montre l'affaiblissement profond de l'esprit fédéraliste, tant chez les gouvernants que dans l'opinion. Ces discussions portent en effet presque toujours sur un « meilleur contrôle administratif », des « économies d'échelle », la « redistribution de la richesse des régions riches vers les régions pauvres » ou une nouvelle distribution de la « rente des ressources naturelles », dont seules quelques régions profitent aujourd'hui, du fait de la répartition inégale de ces ressources sur le territoire.

113

Que ce soit délibéré ou non, un thème paraît totalement absent du débat : la compatibilité de l'« agrandissement des régions » avec la Constitution, qui fixe le nombre de sujets de la Fédération à 89 et définit la procédure à suivre lorsque l'on veut modifier les frontières d'une région ou en créer une nouvelle. Bien que les régions aient un statut défini par la Constitution, autrement dit un statut politique, la structure régionale de la Fédération n'est généralement perçue que comme une division purement administrative. Cela rend les projets de « remembrement » possibles, sinon selon l'esprit de la loi, du moins dans les esprits de l'opinion publique.

Les conséquences pratiques d'une telle approche n'ont pas tardé à se faire sentir. Le chaînon le plus faible, et le sujet le plus « logique » pour lancer les fusions de régions, a paru être le cas d'un district « national » englobé dans le territoire d'une région tout en étant lui-même sujet de la Fédération au même titre que sa région « hôte ». Il y a là quelque chose de boiteux qui ne saurait satisfaire des âmes hiérarchiques et administratives.

Le référendum sur la fusion du district de Komi-Permiak et de l'*oblast* de Perm, organisé en décembre 2003, a donc été le premier essai d'application de la stratégie de remembrement : l'écrasante majorité des électeurs (80 %) a voté oui à la fusion. Le tout s'est passé très vite : quelques mois seulement s'étaient écoulés depuis que l'idée de la fusion avait été officiellement lancée. En associant un sentiment typiquement populiste (« moins il y aura de régions, moins il y aura de bureaucrates ») avec la volonté de centralisation du gouvernement fédéral, on obtient un mécanisme apparemment tout à fait capable

de chasser une élite politique régionale ou simplement de renforcer le contrôle administratif sur un territoire. Les formalités qui suivirent furent tout aussi rapides et efficaces : la nouvelle loi fédérale « sur la formation d'un nouveau sujet de la Fédération par suite de la fusion entre l'*oblast* de Perm et le district autonome de Komi-Permiak » a été signée par le président et publiée le 25 mars 2004, trois mois après le référendum.

114 L'un des principaux résultats issus des travaux de la commission Kozak a été le « Plan de réorganisation des responsabilités dans le système des régions ». Ce projet s'attaquait à l'un des aspects les plus controversés du fédéralisme russe, l'asymétrie résultant du fait que certains districts « nationaux », tout en étant englobés dans une entité plus vaste de niveau régional (*krai* et *oblast*), jouissent des mêmes droits que celle-ci. Ce dispositif « complexe » ou « malcommode » ne pouvait échapper à l'attention de la Commission, qui voulait avant tout simplifier les relations entre niveaux de la Fédération et répartir clairement les responsabilités entre ces niveaux. Le Plan proposait donc de placer ces districts nationaux devant le choix suivant : soit se mettre d'accord avec la région hôte sur un partage des responsabilités, soit, si un accord ne pouvait être trouvé, lui abandonner une large part des siennes. Autrement dit, un district autonome ne pouvait conserver l'ensemble de ses prérogatives que si sa région hôte voulait bien coopérer avec lui. L'asymétrie toute virtuelle de la situation antérieure débouchait sur une négociation politique entre des districts relativement faibles et des hôtes beaucoup plus puissants.

Le Plan de la commission est devenu, le 4 juillet 2003, la loi fédérale « Sur les principes généraux d'organisation des organes représentatifs (législatifs) et exécutifs des sujets de la Fédération de Russie ». En vertu de son article 26.6 (applicable à tous les districts nationaux inclus dans des entités plus larges), la plus grande partie des responsabilités du district est automatiquement transférée au gouvernement de l'entité englobante à moins qu'un traité de partage ne soit signé entre les deux acteurs. Cette alternative devrait jouer en faveur des entités plus larges et priver les plus petites de leur droit, pourtant inscrit dans la Constitution, à être traitées par la Fédération à l'égal de tous ses autres sujets sans considération de leur situation territoriale. La Cour constitutionnelle fédérale a d'ailleurs déjà reçu des questions sur cette éventuelle inégalité de traitement, mais n'a pas encore annoncé de décision.

En attendant le verdict, les districts restent dans l'ambiguïté. La redistribution imminente des dépenses et des recettes entre les districts

et les régions peut porter sérieusement atteinte aux capacités financières d'un district et l'empêcher de payer ce qu'il doit.

De ce point de vue, on a lieu de s'inquiéter de l'avenir des districts de Khanty-Mansy et de Yamalo-Nenets, englobés dans l'*oblast* de Tioumen. Car ils représentent à eux seuls les deux tiers de la production de pétrole et les neuf dixièmes de la production de gaz du pays, et leurs réserves connues sont également considérables. L'importance stratégique de ces réserves pour la Russie pourrait être un motif de plus, sinon le principal motif des autorités pour tenter de les subordonner à l'*oblast* de Tioumen, plus facile à contrôler.

Les deux districts ont bien réussi à trouver un compromis avec l'*oblast* de Tioumen : un accord raisonnable, qui leur laisse quelque perspective d'autonomie, a été signé et approuvé par les trois assemblées régionales (celle de l'*oblast* et celles des deux districts). Mais c'est le Parlement fédéral qui aura le dernier mot.

115

Ces deux districts ne seront certainement pas les seules victimes de ce jeu de Lego. On se demande par exemple si les districts de Taimyr (sur le territoire duquel se trouvent les usines métallurgiques géantes – nickel, cuivre, palladium... – de Norilsk Nickel) et des Evenks – tous deux englobés dans le *kraï* de Krasnoïarsk – ne vont pas être tout simplement absorbés dans ce *kraï*. On parle aussi de l'éventuelle fusion de régions contiguës, par exemple les *oblast* d'Iaroslav et de Kostroma, la ville de Saint-Pétersbourg et la région de Leningrad, etc. En restera-t-on au stade des spéculations ou verra-t-on s'élaborer de vrais projets ?

LES RESPONSABILITÉS CONJOINTES

Il peut paraître étrange de soutenir que le partage des responsabilités et des services offerts par les différents niveaux administratifs ne doit pas être strict, mais au contraire prenne en compte des domaines de compétences conjoints. Les partisans de formes plus centralisées de gouvernement sont hostiles à ces « doublons ». Pourtant, l'expérience démontre leur utilité. Ainsi, de nombreux pays ont plutôt tendance à ne pas répartir les pouvoirs de manière univoque, mais à ménager un domaine de « juridiction conjointe » et à créer des mécanismes de coopération tant verticale (entre niveaux municipal, régional et fédéral) qu'horizontale (entre régions et entre municipalités). C'est une pratique fréquente dans le domaine du logement, de divers services publics, de l'éducation, de la police, car il a été estimé que cette méthode permet

davantage de responsabilité, de souplesse et même une saine concurrence entre les niveaux administratifs.

C'était cette idée qui avait dicté l'article 72 de la Constitution russe de 1993, qui définit de manière générale les services relevant d'une «juridiction conjointe» de la Fédération de Russie et des territoires qui la composent. Pourtant, cette innovation fédéraliste de la Constitution est aujourd'hui dévoyée par des lois en discussion ou déjà votées, qui toutes vont dans le sens d'une répartition rigide des pouvoirs entre les niveaux régional et fédéral, sans empiètement et sans laisser la moindre marge de manœuvre pour l'avenir. Les responsabilités et les services partagés énoncés dans l'article 72 sont abandonnés. Même si l'administration a quelque chose à y gagner, il est pratiquement certain qu'on le paiera trop cher en termes de souplesse de gestion, élément vital de l'administration régionale et locale. Perte de souplesse qui, à son tour, met en danger la solvabilité de ces administrations et risque donc d'augmenter le coût des emprunts nécessaires au financement de leurs besoins d'infrastructure.

Bien sûr, il n'est pas nécessaire de doubler tous les services publics (la défense nationale est un bon exemple de prérogative qui doit rester entièrement aux mains du pouvoir fédéral), mais la science économique du secteur public nous enseigne que, dans certaines limites, la duplication est plutôt une vertu qu'un vice.

Cette duplication des services n'entraîne pas automatiquement un doublement des coûts, même si le risque existe. Elle suppose obligatoirement en revanche, et c'est plus important, qu'une municipalité ait le droit d'offrir les mêmes services que les administrations régionale et fédérale (par exemple, prévention des incendies ou programmes sociaux). Idéalement, dès lors que ce droit existe – c'est-à-dire qu'il est inscrit dans la Constitution –, la coopération volontaire entre structures administratives ou services publics de différents niveaux doit se développer. L'important dans la Russie d'aujourd'hui est donc que ce droit continue d'exister.

C'est une raison essentiellement économique qui en fait un impératif. Les pouvoirs publics ont besoin d'une certaine souplesse pour faire face aux imprévus financiers. Si les niveaux administratifs local et fédéral fournissent des services qui se recouvrent en partie, il est plus facile de manœuvrer lorsque l'un d'eux traverse des turbulences financières inattendues. La souplesse est importante, car la répartition des compétences qui paraît la meilleure aujourd'hui peut se révéler tout à fait inadéquate demain. Lorsque les responsabilités sont conjointes, les

différents niveaux peuvent plus aisément se concerter rapidement pour s'adapter.

Comme les administrations ne sont pas soumises aux lois du marché, elles ont une tendance naturelle à gonfler les coûts, ce qui pèse sur leur équilibre budgétaire et nuit à la qualité de leurs services. De ce point de vue, le chevauchement des responsabilités est susceptible de favoriser une atmosphère de concurrence et de coopération entre les niveaux et de contrecarrer ainsi la tendance à l'inefficacité. Inversement, une répartition strictement disjointe des compétences entre différents niveaux est plus un *moyen*, un mode de fonctionnement pratique et logiquement satisfaisant de l'administration, qu'une méthode guidée par le souci de ce qui devrait être sa *fin*, à savoir la meilleure offre possible de services publics. Si on laisse chaque niveau administratif dans une situation de monopole sans contrepoids, il sera enclin à devenir de moins en moins efficace.

117

Enfin, la concurrence entre niveaux administratifs rend plus difficile un mauvais usage du pouvoir. Au lieu de payer des audits coûteux et inefficaces, il suffit de comparer les indices de performance des services analogues offerts par les différents niveaux administratifs pour juger de l'efficacité de chacun. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, même dans les cas fréquents où la duplication des autorités et services administratifs entraîne des coûts supplémentaires, ceux-ci sont largement compensés par la prévention des coûts moraux et financiers de la corruption et du monopole.

L'expérience internationale montre qu'un pays qui présente ce type de chevauchements a beaucoup plus de chances d'avoir des services publics compétitifs, transparents et efficaces. La possibilité d'évaluer et de comparer les performances des différents niveaux est en effet le seul moyen à la disposition d'une société pour lutter contre des pratiques comme la surfacturation. L'abandon de l'article 72 de la Constitution a des conséquences juridiques et sociales considérables. C'est le cas par exemple aujourd'hui dans les domaines du logement et des services sociaux. Le passage à une répartition rigide des responsabilités va entraver et ralentir la réaction à des problèmes sociaux imprévus.

L'un des meilleurs exemples en est sans doute le financement du dernier recensement de la population. Bien qu'il s'agisse d'une responsabilité purement fédérale, certaines autorités régionales ont dû mettre la main à la pâte et ont à leur tour demandé aux municipalités, sur le mode informel, de les aider dans la conduite des opérations, et même d'avancer les dépenses encourues, étant entendu qu'elles seraient remboursées

par la suite. Une telle coopération était parfaitement justifiée, notamment dans les régions écartées où l'administration fédérale ne disposait pas des infrastructures nécessaires pour la collecte des données. Seulement, une fois l'argent municipal dépensé et la compensation fédérale, longuement attendue, enfin créditée sur les comptes municipaux, le Trésor fédéral a refusé de débloquer ces sommes, aux motifs que, premièrement, la campagne du recensement était terminée et que, deuxièmement, le recensement ne fait pas partie des missions des municipalités. Répartition rigide des compétences et arrangements informels se sont combinés de telle sorte que les collectivités locales ont dû se battre pour obtenir le remboursement de leurs frais ; certaines n'y sont peut-être même pas encore parvenues.

118 LA CENTRALISATION BUDGÉTAIRE : ÉTAPE OU BUT FINAL DE LA RÉFORME DU FÉDÉRALISME BUDGÉTAIRE ?

La centralisation financière reste la caractéristique dominante du système budgétaire russe. On peut donner beaucoup de définitions du « système fédéral », mais en Russie cela signifie surtout le système voulu par le gouvernement fédéral ! La part du budget fédéral dans l'ensemble des recettes budgétaires continue de croître (en 2003, environ 60 % avant redistribution). Plus de 90 % des recettes des régions et municipalités sont déterminés par la législation fédérale, et c'est le fisc fédéral qui collecte presque tous les impôts dus aux budgets régionaux et locaux. La part de leurs recettes dont les régions et municipalités peuvent disposer librement et qui leur assure un peu de souplesse se situe en Russie à environ 10 % du total (avec des records de 34 % pour la République de Sakha-Iakoutie, 27 % pour Saint-Pétersbourg et 23 % pour Moscou), moins que dans tous les autres pays d'Europe.

Or le gouvernement fédéral a récemment avancé plusieurs propositions susceptibles de renforcer encore cette centralisation. La suppression de la taxe régionale sur les ventes en janvier 2004 a fait perdre aux régions une marge de manœuvre d'au moins 4,6 % de leurs recettes. Selon les estimations de Standard & Poor's, trois régions – la province de Moscou, Moscou et Saint-Pétersbourg – vont en pâtir encore plus que les autres et y perdre respectivement 10,9 %, 7,7 % et 8,5 % de leurs recettes.

De gros trous dans les budgets régionaux sont à prévoir par suite des modifications que le gouvernement fédéral veut introduire dans la répartition de l'impôt sur l'extraction des matières premières (qui

actuellement produit en moyenne 8 % des recettes fiscales des régions). Il s'agirait de ramener, à partir de 2005, la part régionale de cet impôt de 20 % à 5 % pour le pétrole et à 0 % pour le gaz. Les régions productrices de pétrole et de gaz où la part de cette taxe dans les recettes est très élevée – par exemple le Tatarstan (20 %), l'*oblast* de Tomsk (20 %), le district autonome de Yamalo-Nenets (30 %) et celui de Khanty-Mansy (50 %) – vont en subir un terrible contrecoup¹.

Pour frappants qu'ils soient, ces pourcentages ne reflètent pas encore pleinement le degré réel de centralisation de la Russie. Les proportions purement quantitatives local/régional/fédéral sont des indicateurs un peu trompeurs de l'équilibre des pouvoirs budgétaires et financiers dans le système fédéral russe. Le meilleur indicateur de la centralisation serait la concentration des pouvoirs de décision et de législation entre les mains de l'État fédéral et ses conséquences procédurales. La façon dont les décisions sont prises au sein du système budgétaire russe peut être dite « coercitive ». C'est un système où les solutions bureaucratiques et populistes ont pris le pas sur tout projet systémique de transformation budgétaire.

119

Les mesures démagogiques généreusement présentées par le pouvoir central – par exemple, les sommes colossales destinées à rembourser les salaires en retard des fonctionnaires civils à tous les niveaux, les augmentations de salaire consenties aux instituteurs et aux médecins, ainsi que les crédits destinés à diverses aides sociales – ont été décidées sans considération pour le « partage des responsabilités » politiques qui est le propre du fédéralisme. Elles obèrent de manière effrayante les finances publiques régionales et locales, du moins à court terme, et privent les autorités de ces niveaux inférieurs de toute marge de manœuvre.

Bien loin d'être guidé par le souci du service public, tout le système budgétaire russe fonctionne dans l'obsession de la trésorerie. C'est la pénurie de liquidités qui dicte la pratique des relations budgétaires entre niveaux de gouvernement. Une réflexion de type « rapport qualité/prix » des dépenses budgétaires paraît presque impossible dans un contexte où la seule chose qui compte, c'est la quantité de liquidités, peu importe ce qu'on en fait. Le résultat, c'est que le ministère fédéral des Finances comme les services financiers des administrations de rang

1. Boris Kopeykine, Eugene Korovine, Elena Okorotchenko, Alexei Novikov, « Rated Russian LRGs may suffer under proposed tax and budget reforms », 10 septembre 2003, disponible pour les abonnés à RatingsDirect, système d'analyse de Standard & Poor's, www.ratingsdirect.com.

inférieur se préoccupent beaucoup plus de la façon dont les recettes sont réparties entre les trois niveaux que de stratégies visant à créer les conditions financières nécessaires à l'offre de services publics régionaux et locaux. La chasse à l'argent devient le but ultime des administrations régionales et locales et se substitue à leurs missions réelles.

L'un des résultats positifs de la récente réforme des relations budgétaires entre les trois niveaux de l'État a été l'estimation réaliste des obligations sociales fixées par le gouvernement fédéral mais dépourvues de tout financement (2 000 milliards de roubles, soit 65 milliards de dollars ou 15,3 % du PIB). Le gouvernement central a pris quelques mesures pour réduire ce passif. En 2003, il a pris à sa charge 500 milliards de roubles : des obligations particulièrement importantes ou sensibles, comme les avantages sociaux dus aux anciens combattants de la Seconde Guerre mondiale, aux handicapés ou aux militaires, sont en voie d'être confirmées comme dépenses budgétaires fédérales directes. Mais, en même temps, le gouvernement fédéral a reporté sur les finances régionales la responsabilité de coupes budgétaires impopulaires dans le domaine social. Il s'agit principalement des avantages sociaux consentis aux « vétérans du travail »² et aux personnes avec enfants à charge, ainsi que diverses dépenses de protection sociale.

L'exemple le plus remarquable de cette manœuvre est celui des vétérans du travail : la somme nécessaire pour payer les avantages sociaux auxquels ils ont droit était en 2003 de 300 milliards de roubles (10 milliards de dollars), alors que le montant total de financement disponible, tous niveaux budgétaires réunis, était de 10,3 milliards de roubles (0,33 milliard de dollars). En vertu du Plan de réorganisation, cette obligation en principe fédérale est passée sous la responsabilité financière des régions à partir de 2003. Celles-ci sont maintenant placées devant le choix difficile de financer cette aide sur leur propre budget ou de supprimer la ligne budgétaire correspondante, laissant ainsi la charge des services dus à cette catégorie de bénéficiaires aux entreprises locales de services publics, sans compensation ou presque. Le gouvernement fédéral a déplacé le risque politique d'une décision impopulaire sur les régions³.

2. Les « vétérans du travail », catégorie sociale créée par la loi fédérale sur les anciens combattants, sont les personnes qui ont reçu des médailles du travail et ont travaillé plus de 40 ans (hommes) ou plus de 35 ans (femmes).

3. Helena Hassel, Alexei Novikov, « The Framework of fiscal federalism in Russia: objectives, scope, institutions, and instruments », 25 septembre 2003, disponible pour les abonnés à RatingsDirect, système d'analyse de Standard & Poor's, www.ratingsdirect.com.

Or il a été récemment proposé de substituer aux avantages en nature dont bénéficiaient les vétérans du travail (gratuité dans les transports publics, etc.) une allocation monétaire personnelle, ce qui équivaut à diriger directement vers les bénéficiaires les compensations jusque-là versées aux entreprises assurant des services publics. En ce cas, ce seront les vétérans du travail eux-mêmes, et non ces entreprises, qui pâtiront d'un financement insuffisant dans les régions qui ne peuvent pas ou ne veulent pas payer. Si cette loi prend force, la contradiction entre une catégorie définie à l'échelle nationale (vétéran du travail dans notre exemple, mais il y en a d'autres) et une approche régionale du financement de leurs droits particuliers peut engendrer de sérieux problèmes sociaux et susciter une hostilité entre personnes de la même catégorie, selon qu'elles vivent dans des régions pauvres ou aisées.

Ce report de la charge financière incombant à un niveau donné de l'État sur le ou les niveaux inférieurs se retrouve dans un autre domaine : les administrations municipales sont surchargées d'employés qui ne travaillent que pour les services fédéraux ou régionaux (tels que l'éducation, la santé, l'agriculture, la comptabilité des services de l'État, la conscription, etc.). Ce sont elles qui paient les salaires, les locaux et autres dépenses de fonctionnement. Selon une estimation reposant sur une étude de cas, au moins 55 % des employés municipaux ne travailleraient qu'à des tâches relevant de la région ou de la Fédération.

121

Beaucoup de localités ne perçoivent même pas qu'il y a là un problème. L'habitude de se reposer sur des instructions « d'en haut » prévaut encore largement sur la délégation de responsabilité et la comptabilité gestionnaire, notamment au niveau municipal. La voie d'un développement rapide et naturel de la démocratie « à la base » est obstruée par la bureaucratie pesante des administrations locales et par une culture politique hiérarchique. La plupart des fonctionnaires locaux ne rêvent que d'être promus au niveau régional ou fédéral. L'idée d'un pouvoir d'État unifié reste très forte dans les esprits, elle est même sans doute plus forte au niveau local, où les fonctionnaires ont souvent le sentiment d'être placés en quelque sorte aux avant-postes du pouvoir fédéral, avec mission de défendre ses intérêts.

Cette culture politique imprègne d'ailleurs la nouvelle loi fédérale « Sur l'autonomie locale », qui dispose que la délégation des responsabilités de l'État fédéral ou régional aux administrations locales est désormais un acte législatif fédéral et que celles-ci n'ont donc plus le pouvoir de la contester ou de la refuser. La loi dispose également que les administrations locales ne peuvent plus contester les modalités de

remboursement des dépenses qu'elles ont encourues pour ces tâches fédérales. Par exemple, elles n'ont pas le droit d'interrompre l'exécution de ces obligations au motif que le niveau supérieur paierait insuffisamment ou trop tard.

La nouvelle loi crée aussi un dispositif de contrôle direct sur une administration régionale ou locale en situation d'insolvabilité par l'administration de niveau immédiatement supérieur (autorités fédérales pour les régions, autorités régionales pour une municipalité). Ce régime, dénommé « administration financière temporaire » (AFT), qui devrait être avant tout un mécanisme de prévention du défaut de paiement, a été au contraire conçu dans une logique punitive. Les critères mêmes qui sont énoncés pour que l'AFT se substitue aux autorités financières d'une entité donnée sont exprimés en termes de sanctions et de restructuration *après* défaut de paiement : aucune mesure de soutien n'est prévue. En outre, la description des missions et des procédures de l'AFT est rédigée en termes beaucoup trop généraux, qui peuvent autoriser un bouleversement considérable du fédéralisme budgétaire de la Russie.

D'autres obligations fédérales encore (ouvertes ou cachées) pèsent sur les budgets régionaux et locaux au détriment des stratégies locales de services publics. Les entreprises qui assurent ces services sont écrasées sous le poids de normes *fédérales* sectorielles. Des conflits éclatent lorsqu'une entreprise publique se voit obligée par une norme fédérale de fournir un service dont la collectivité locale n'a pas besoin ou qu'elle n'a pas les moyens de payer.

D'un autre côté, le système reste fidèle à la vieille habitude soviétique de financer les *actifs* publics (et non les *services* publics), ce qui reste un point de friction majeur entre les niveaux administratifs dans leur lutte pour équilibrer leurs dépenses. Les actifs tels que les écoles, les crèches, etc., sont toujours l'argument le plus solide et le plus commode que peut avancer une administration locale pour obtenir des crédits de sa région, même si certaines de ces infrastructures ne sont plus utilisées ou si, comme dans les zones dépeuplées du Nord, une école construite à l'époque soviétique pour trois cents élèves n'en a plus que dix.

L'INFORMATION À SENS UNIQUE RENFORCE LA CENTRALISATION

La transparence des finances publiques et l'information sur le budget se sont indéniablement améliorées. Mais la modernisation des procé-

dures de présentation des comptes rend le système budgétaire encore plus centralisé. Ces améliorations sont conçues pour fournir aux administrations fédérale et régionales de meilleurs outils de suivi et de contrôle financier, beaucoup plus que pour faciliter l'accès des populations et des investisseurs aux chiffres financiers des administrations régionales et locales, ou pour responsabiliser ces dernières devant les citoyens. On est bien loin des pratiques de la comptabilité d'engagement, qui sont un bon moyen de se faire une idée du coût réel des services publics. Les normes d'information budgétaire, qui sont dictées par les nécessités du contrôle financier externe et fondées sur les principes de la comptabilité de caisse, n'apportent pas suffisamment d'information pour une gestion réellement responsable, tout en étant trop contraignantes. Bref, la grande motivation d'une amélioration de la transparence budgétaire en Russie reste le contrôle d'en haut beaucoup plus que la responsabilisation et l'autonomisation des gestions régionales et locales.

123

Les initiatives tendant à moderniser le système de *clearing* budgétaire afin d'accélérer les transferts financiers n'ont pas été conçues, elles non plus, dans l'esprit d'une responsabilisation de la prise de décision. La modernisation de la comptabilité et de la présentation des comptes ne conduit guère à des choix budgétaires plus transparents ou mieux fondés. Elle ruine même souvent l'autonomie budgétaire et amène encore plus de centralisation. Tous les niveaux administratifs de l'État avancent l'excuse de la modernisation des logiciels comptables et de l'équipement en ordinateurs pour ne pas mener de réforme réelle, notamment dans le domaine de la prise de décision au sein du système de gestion financière. Le Trésor fédéral et certains Trésors régionaux abusent souvent de leur pouvoir et s'érigent en police financière des entreprises locales et régionales de services publics. Ainsi, selon un représentant des services du Trésor de la République tchouvache, celui-ci suit les contrats que les administrations locales ont conclus avec des fournisseurs de services pour la construction de logements sociaux ou l'entretien des écoles, par exemple, et peut bloquer le paiement de ces fournisseurs s'il considère que les termes d'un contrat déjà signé sont défavorables ou ne correspondent pas aux conditions actuelles du marché.

Ni le gouvernement fédéral, ni les gouvernements régionaux et locaux ne peuvent fonctionner avec le degré de centralisation déjà atteint. Il se développe donc tout un réseau de relations informelles de personne à personne et d'institution à institution. Il arrive même qu'une

administration régionale ou locale doit exécuter des directives financières transmises par un télégramme ou un coup de téléphone personnel qui court-circuite les lignes de communication officielles⁴. Inversement, les relations informelles que les fonctionnaires locaux entretiennent avec ceux du niveau supérieur leur permettent d'obtenir des conditions financières plus favorables pour leur collectivité. La part des « dépenses imprévisibles » dans un budget local se situe entre 10 et 20 %. Paradoxalement, ces dépenses apparaissent dans les budgets locaux, année après année, avec une régularité infaillible qui les rend tout à fait prévisibles, au contraire. Ce taux révèle-t-il une meilleure transparence ou une autonomie budgétaire plus grande ? On peut en douter.

124 La Russie a beau être officiellement une Fédération, les relations politiques et budgétaires réelles entre les niveaux fédéral, régional et local de l'État rencontrent de graves difficultés. La vision classique du fédéralisme exprimée par Lord Acton (« coordination, et non subordination ; association, et non ordre hiérarchique ; forces indépendantes se faisant mutuellement contrepoids ; équilibre, et donc liberté ») n'est évidemment pas l'idéal actuel des décideurs politiques russes, dont la pratique fait plutôt penser à une autre phrase d'Acton : « On peut perdre de vue la fin si les moyens font l'objet d'un respect trop technique ; on peut sacrifier la liberté par une dévotion excessive à la lettre de la loi. Bien peu de choses dépendent de la loi, et beaucoup de l'esprit »⁵.

Les perspectives du fédéralisme russe dépendront beaucoup plus du degré de libéralisation de la société russe que de réformes introduites par l'État. Le potentiel d'autoréforme de l'État est épuisé. En attendant que la société se libéralise, la diversité régionale, sociale et ethnique de la Russie sera peut-être la seule force qui empêchera l'idée fédérale de mourir et de devenir un objet de musée.

Traduit de l'anglais par Rachel Bouyssou.

4. Nick Lynn, Alexei Novikov, « Refederalizing Russia: debates on the idea of federalism in Russia », *The Journal of Federalism*, Publius, printemps 1997.

5. Lord Acton, *Selected Writings*, vol.III: *Essays in Religion, Policy and Morality*, Indianapolis, Liberty Fund, p. 514, 558.

R É S U M É

Même lorsque le fédéralisme était une priorité politique, au début des années quatre-vingt-dix, la réforme des relations budgétaires entre les trois niveaux de gouvernement (Fédération, province, collectivité locale) passait après les autres. Depuis le début de la libéralisation économique, les réformateurs considèrent la centralisation budgétaire comme un « point d'ancrage » nécessaire dans une situation économique agitée et marquée, sur le plan budgétaire, par la pénurie de liquidités.

Très bien pensée dans l'abstrait, la toute récente décentralisation budgétaire inscrite dans le « Programme de développement du fédéralisme budgétaire jusqu'à 2005 » paraît floue et ambiguë en termes concrets : dans la pratique, ce programme ne peut pas servir à décentraliser le système budgétaire.

Reste que les grandes réformes structurelles récentes sont mal coordonnées (ou pas du tout) avec la réforme des relations budgétaires entre les trois niveaux : la plus importante et la mieux réussie (une réforme de l'impôt) s'est surtout préoccupée des questions de pression fiscale et n'a guère donné lieu à réflexion sur ses conséquences éventuelles pour le fédéralisme budgétaire et son équilibre. 125

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

- Lord Acton, *Selected Writings*, vol. III : *Essays in Religion, Policy and Morality*, Indianapolis, Liberty Fund.
- Alan A. Altshuler, Norman C. Thomas, *The Politics of the Federal Bureaucracy*, Harper & Row, 1977.
- Leonid Smirniagin, « Rossiiskii federalizm : paradoksy, protivorechiia, predrassudki » (Le fédéralisme russe : paradoxes, controverses et préjugés), publication de la Fondation de Moscou pour les Sciences sociales, n° 63, 1998.
- Vincent Hoffmann-Martinot et Claude Sorbets (dir.), *Démocraties locales en changement*, Pédone, 2003.
- Marie Mendras (dir.), *Comment fonctionne la Russie ? Le politique, le bureaucrate et l'oligarque*, Paris, CERI/Autrement, 2003.
- Marie Mendras, « La question de l'État : la recentralisation impossible », *Critique internationale*, 12 juillet 2001.
- Helmut Wollmann, Natasha Butusova, *Local Self-Government in Russia: Precarious Trajectory between Power and Law*, Berlin, Humboldt University, 2004.

JEAN-CHARLES LALLEMAND

CLIENTÉLISME RÉGIONAL
EN RUSSIE :
LES EXEMPLES DE BRIANSK,
SMOLENSK ET KOURSCK

127

APRÈS LA CHUTE DU SYSTÈME SOVIÉTIQUE, la mise en place de nouvelles institutions régionales a permis de déployer des stratégies de captation des ressources économiques locales. Les dirigeants ont fait évoluer leurs pratiques clientélistes à chaque phase de la modernisation économique et politique au cours de la décennie passée : ils ont largement profité de l'affaiblissement de l'État central pendant les années Eltsine, puis se sont adaptés aux réformes fédérales et budgétaires de Vladimir Poutine depuis 2000. Les régions ont connu, du milieu des années 1990 à 2004, un rythme régulier d'élections libres (gouverneurs, assemblées régionales, pouvoirs municipaux). Les luttes de pouvoirs ont toutefois été régulées par les réseaux de clientèles et non par des partis politiques briguant ouvertement les mandats. Aucun parti n'est devenu une machine politique susceptible de bénéficier des échanges clientélistes et de distribuer les trophées en cas de victoire aux élections, selon les formes classiques du clientélisme de parti rencontrées dans les sociétés occidentales contemporaines. Les dirigeants régionaux protègent jalousement leurs rentes bureaucratiques et économiques et ont réussi à restreindre la concurrence politique à quelques cercles étroits, avec l'accord au moins tacite du Kremlin, avant que celui-ci ne décide d'abolir les élections directes de gouverneurs, en septembre 2004¹.

1. Ce présent travail s'appuie sur sept missions de terrain dans les régions russes mention-

Le clientélisme des élites dirigeantes dans les régions n'est pas, dans l'absolu, plus important qu'à Moscou, mais l'étude de ses manifestations routinières dans trois régions de Russie centrale, proches de Moscou (Briansk, Smolensk et Koursk), parce que particulièrement visibles, permet une compréhension concrète de la vie politique du pays².

RENTES, VODKAS ET CLIENTÈLES

128 Confrontés depuis les années 1990 à la nécessité de prendre en charge les affaires économiques et sociales de leurs territoires sans escompter d'aide substantielle de la capitale, les gouverneurs ont gardé de l'époque soviétique l'habitude d'intervenir dans la gestion des entreprises représentant un intérêt stratégique. Les grands monopoles régionaux tels que les sociétés de distribution du gaz, de l'électricité, des télécommunications et les usines géantes de constructions mécaniques et de productions agroalimentaires, occupent des positions particulières dans chaque région. Bien qu'actionnarisées et (au moins partiellement) privatisées pour la plupart, ces entreprises continuent de vivre en interaction avec les gouvernements provinciaux. Elles apportent les principaux deniers des budgets régionaux, que ce soit par l'imposition sur les bénéficiaires ou sur les revenus de leurs salariés, et servent à nombre des échanges clientélares entre élites. La production et la vente de la vodka illustrent les différentes formes d'interaction entre l'économie et le politique dans les régions. Les usines de vodkas et de liqueurs (LVZ) détenues par l'État constituent une ressource facilement accessible pour les dirigeants régionaux en quête de rentes. Elles sont au cœur des luttes de pouvoirs dans chaque région. Depuis les années 1990, les gouverneurs de Briansk³, de

nées, entre 1997 et 2002, dans le cadre des travaux du groupe de recherches de Marie Mendras au CERI-Sciences-po. Voir carte, p. 6-7.

2. Nous désignerons par « élites dirigeantes », sans porter de jugement de valeur, les acteurs régionaux qui occupent des positions d'autorité dans les institutions politiques, administratives et judiciaires, ou dans le secteur économique. La « clientèle » désigne un réseau d'influence entre élites, entretenu par l'échange interpersonnel de faveurs matérielles ou symboliques, obtenues grâce aux actes des protagonistes dans les milieux politiques, administratifs, économiques ou judiciaires. Les dons et contre-dons ne sont pas tous pécuniaires et s'inscrivent parfois dans la durée. Ils peuvent tout aussi bien mettre en œuvre des attributions de biens en nature que des soutiens pour accroître les chances d'accéder aux postes de pouvoir.

3. « Zolotoï vodotchnoï kran oblastnaïa vlast vziala pod svoi polnyi kontrol » (Le pouvoir régional a pris sous son plein contrôle le robinet d'or de la vodka), *Brianskoe vremia*, Briansk, 13-19 novembre 1996; et « Vodotchnaïa oligarkhiia » (L'oligarchie de la vodka), *ibid.*, 21-27 avril 1999.

Smolensk⁴ et de Koursk⁵ ont promu la production et la vente des vodkas de leurs régions, en introduisant des taxes sur les vodkas venant d'ailleurs. Ils sont intervenus pour faire nommer des directeurs qui leur soient favorables. Des exemples similaires peuvent être trouvés à foison dans les autres provinces.

Profitant de l'absence de sanction par le pouvoir central et de la non-application des décisions de justice pendant la présidence Eltsine, les élites administratives ont pris leurs aises avec les normes juridiques et entretenu le flou entre le public et le privé⁶. Les pratiques néo-patrimoniales de pécunats, de partages collectifs de fonds publics détournés et de concussion permettent de consolider les clientèles, de garantir réciprocités et loyautés, et d'écarter tout pouvoir concurrent. Ainsi, en décembre 1994, la presse moscovite révélait que, dans la région de Briansk, le gouverneur Vladimir Karpov (qui alors n'était pas élu, mais nommé par le président Eltsine) avait fait construire des datchas particulières, sur fonds publics, pour lui-même et cent cinquante personnes éminentes de la région⁷. Parmi les bénéficiaires, se trouvaient tous les adjoints du gouverneur, les directeurs des services administratifs de la région, le maire de Briansk, le président de l'assemblée régionale, le procureur de la région, des responsables syndicaux, ainsi que des directeurs de combinats industriels locaux. Dans la région de Smolensk, les activités sur l'autoroute Moscou-Minsk vers l'Europe ont constitué une rente dont le contrôle a fait l'objet de maintes stratégies de captation de la part des élites dirigeantes⁸. Dans l'administration du gouverneur Anatoli Glouchenkov (1993-1998), puis de son successeur Alexandre Prokhorov (1998-2002), l'ouverture de petits commerces le long de l'autoroute était subordonnée à l'obtention par le futur exploitant d'une licence délivrée par un adjoint, moyennant un dessous-de-table.

129

4. Dossier sur l'usine de vodkas de Smolensk dans *Smolenskije novosti*, Smolensk, 15 septembre 1998.

5. « Former Kursk official faces charges », *Russian Regional Report*, vol. 6, n° 32, Moscou, 17 septembre 2001.

6. Pour un aperçu général sur le caractère relatif des normes juridiques dans la Russie de Boris Eltsine : Marie Mendras, « La préférence pour le flou. Pourquoi la construction d'un régime démocratique n'est pas la priorité des Russes », *Le Débat*, n° 17, Paris, Gallimard, novembre-décembre 1999, p. 35-50.

7. « Journalisty raskryli tainou "sekretnykh" stroitelnykh obektov » (Les journalistes ont percé le mystère des constructions secrètes), *Rossiïskaïa gazeta*, Moscou, 6 décembre 1994.

8. Ben Hooson, « Crime keeps out Smolensk investors », *Moscow Times*, Moscou, 21 juin 2002.

La vague de privatisations a offert de magnifiques opportunités d'enrichissement. Avant d'être nommé gouverneur, Karpov présidait le Comité de gestion de la propriété d'État (GKI) de Briansk, chargé de procéder aux privatisations. Bénéficiant de l'absence de contrôle du pouvoir central pressé de mettre en vente les actifs de l'État, Karpov a abusé de son pouvoir pour détourner des fonds publics vers diverses clientèles, jusqu'à devenir dépendant du principal homme d'affaires local qui avait financé sa campagne de décembre 1993 au Conseil de la Fédération (poste exceptionnellement élu)⁹. L'homme d'affaires faisait nommer, par le gouverneur, les directeurs de ses entreprises aux postes d'adjoints ou de membres de la municipalité de Briansk (les maires étaient alors nommés par le gouverneur). Ceux-ci ne manquaient pas de favoriser les entreprises de l'homme d'affaires par des commandes publiques exclusives, des exemptions d'impôts, ou la privatisation d'actifs publics à titre gratuit¹⁰. Ainsi, une de ses entreprises bénéficiait d'une exclusivité délivrée par l'administration régionale pour commercialiser les productions de l'usine locale de vodkas, propriété d'État¹¹.

Les gouverneurs et leurs adjoints peuvent être tentés de profiter de leur fonction pour alimenter leurs réseaux d'influence, à l'abri de rentes administratives où se mêlent intérêts personnels et intérêts corporatistes. Les assemblées régionales s'opposent rarement aux nominations par les gouverneurs de leurs adjoints, qu'elles sont censées investir. Composées principalement de directeurs des grandes entreprises locales, intéressés aux échanges clientélares et aux protections bureaucratiques prodiguées par les exécutifs régionaux, elles laissent le gouverneur distribuer les prébendes de l'administration. À Briansk, lorsque le gouverneur Karpov a été limogé pour corruption, en août 1995¹², son successeur a investi les appareils administratifs avec son clan issu des districts ruraux du sud de la région. La presse locale n'a pas tardé à faire état de ses largesses : il avait distribué sur fonds publics, aux membres de son clan, des appartements en centre-ville.

À Smolensk, dans l'administration de Prokhorov, l'adjoint Iouri

9. Les « sénateurs », membres du Conseil de la Fédération, Chambre haute du Parlement, ont été élus au suffrage universel direct en 1993. Ensuite, la loi a changé.

10. « Briansk : othen ispolnitelnaïa vlast » (Briansk : un pouvoir très exécutif), *Izvestiia*, Moscou, 27 juillet 1995.

11. *Rossiiskaïa gazeta*, Moscou, 6 juin 1995.

12. Devant l'ampleur des affaires de corruption dans la région de Briansk, et à la suite de la mobilisation des organisations politiques locales, le président Eltsine a limogé, par décret, le gouverneur qu'il avait nommé (*Izvestiia*, Moscou, 18 août 1995).

Balbychkine était devenu le gestionnaire de la région et l'éminence grise du clientélisme local. Comme le gouverneur, sa carrière a commencé au Komsomol (Jeunesses communistes) à l'époque soviétique. Selon une enquête réalisée par le Service fédéral de sécurité (FSB), et révélée par un quotidien moscovite en avril 2000, cet adjoint avait organisé en 1999 les commandes publiques exclusives en charbon auprès d'une société régionale de négoce dirigée par l'un de ses proches, ancien lui aussi du Komsomol, afin d'alimenter le système communal de chauffage central. La société était rompue aux échanges en nature qui se développaient alors en Russie. Le gouverneur ne s'est jamais caché publiquement de recourir à cet opérateur privé exclusif pour cet énorme marché public¹³. Selon l'enquête, l'entreprise en situation de monopole surfacturait du simple au quadruple ses livraisons. Le surplus était redistribué entre les protagonistes.

131

CORRUPTION ET VIOLENCE POLITIQUE

Les pratiques clientélistes des dirigeants régionaux ne se réduisent pas à quelques dons et contre-dons entre amis. Elles aiguissent la violence politique à laquelle se joignent des organisations criminelles intéressées par les contacts avec les responsables publics, comme l'illustre la région de Smolensk, depuis l'époque du gouverneur Prokhorov.

Dès le milieu des années 1990, I. Balbychkine (qui n'était pas encore gouverneur adjoint) avait noué des liens avec une figure montante du milieu criminel local, lequel a participé au financement de la campagne qui a permis à A. Prokhorov, alors maire de Smolensk, de se faire élire gouverneur en mai 1998. En échange, une fois élu, le gouverneur devait au chef de gang une protection politique, garantie par la nomination de leur allié commun, Balbychkine, à un poste d'adjoint. Le directeur de la riche usine de taille de diamants Kristall de Smolensk, par ailleurs député régional, qui avait également pris part au financement de la candidature de Prokhorov, s'était opposé à cette nomination à l'été 1998. Il joua de son influence au sein de l'assemblée régionale pour que ses pairs refusent l'investiture à Balbychkine, mais il fut assassiné début août 1998. Quelques jours plus tard, les députés régionaux acceptaient comme adjoint le favori du gouverneur et du milieu criminel local.

Le gouverneur Prokhorov et son adjoint ont concédé au chef de

13. *Ekspert*, n° 24, Moscou, 28 juin 1999, p. 32-37.

gang l'usage de la violence physique, en particulier pour racketter les commerçants et les véhicules empruntant l'autoroute Moscou-Minsk. Le ministère public (*prokouratoura*) s'empressait d'enterrer toute affaire pouvant contrarier les intérêts de l'équipe du gouverneur et du chef de gang, réduisant à néant le travail des services de police. Le procureur de la région émettait même de fausses accusations à l'égard des collaborateurs de la police, afin de déstabiliser davantage les services fédéraux. Quant au magistrat qui enquêtait à la *prokouratoura* sur le meurtre de son propre père, magnat des kiosques de rue de Smolensk¹⁴, le gouverneur Prokhorov s'est empressé de le détourner de l'instruction en le nommant à la tête de l'usine de vodkas de Smolensk et en le faisant élire député régional lors d'une partielle en 1999. Cependant, comme il refusait de vendre des vodkas frelatées au profit du gang local, il fut
 132 lui aussi assassiné, en juillet 2000.

En avril 2000, un mois après son élection, Vladimir Poutine a mis la région de Smolensk dans la ligne de mire du FSB, afin de donner quelque consistance à son discours de reprise en main des régions¹⁵. La commission principale de contrôle de l'administration présidentielle et le département de lutte contre la criminalité ont entrepris une purge généralisée de toutes les administrations fédérales¹⁶. Le procureur a été muté à Moscou; les responsables des tribunaux et des services douaniers ont également été remplacés. Peu de temps après, le chef de gang de Smolensk était assassiné à Moscou. La purge n'a cependant pas arrêté la série d'assassinats de personnalités publiques. Dès juin 2000, le responsable du service de la protection sociale de l'administration régionale était tué, après avoir annoncé qu'il dénoncerait aux instances fédérales la criminalisation de la région. Le 26 juillet, le directeur d'une radio locale, qui avait mis publiquement en cause le gouverneur, tombait à son tour sous les balles. Le nouveau procureur régional a procédé à l'arrestation de Balbychkine en novembre 2000, s'appuyant sur la privatisation à bas prix de distilleries d'alcools d'État par le gouver-

14. Entrepreneur spécialisé dans l'installation de kiosques commerciaux de rue, et membre du conseil municipal de Smolensk, Alexandre Kolesnikov a été assassiné à l'été 1997, alors qu'il venait d'obtenir le monopole municipal pour la fourniture de kiosques répondant aux critères d'esthétisme définis par la municipalité.

15. « Putin warns Smolensk governor on corruption », *Russian Regional Report*, vol. 5, n° 16, Moscou, 26 avril 2000; « Prokhorov outraged by Federal investigation », *ibid.*, vol. 5, n° 18, 10 mai 2000.

16. La liste des limogeages a été donnée dans « Smolenskoe Tchistilichtche » (La purge de Smolensk), *Profil*, Moscou, 24 juillet 2000, p. 10-11.

nement régional.

Le président Poutine n'a néanmoins pas destitué le gouverneur de Smolensk malgré les compétences dont il s'est doté au printemps 2000¹⁷. Aucune sanction juridique ou administrative n'a été prise. En revanche, le pouvoir central s'est immiscé dans les élections régionales. C'est le sens que l'on peut attribuer à la candidature de Viktor Maslov, chef de la direction régionale de la Sécurité fédérale (FSB) contre Prokhorov, à l'élection du gouverneur du 19 mai 2002. Maslov, soutenu par les pouvoirs fédéraux, a défait le gouverneur sortant, avec 40,6 % des suffrages exprimés contre 34,3 %, dans un scrutin à un tour¹⁸. La campagne électorale a été très violente. En mars, le chef de la police criminelle fédérale pour la région de Smolensk, ainsi que le rédacteur en chef de l'édition locale du quotidien *Moskovskii Komsomolets* ont été assassinés. Une bombe a détruit le siège de campagne du gouverneur fin avril 2002. Le 16 mai, trois jours avant le scrutin, un des adjoints du gouverneur, lié lui aussi à la production de vodkas, échappait à une tentative d'assassinat, mais son chauffeur était tué par les coups de fusil.

133

La région de Koursk connaît également une escalade récente dans la criminalisation de la vie politique¹⁹. C'est ainsi que, le 14 février 2004, a été assassiné l'ancien Premier ministre de la région qui avait servi dans le gouvernement d'Alexandre Routskoï (1996-2000)²⁰. Il s'était consacré à des activités commerciales variées, notamment dans les night-clubs et l'usine de vodkas de Koursk. En avril 2001, il avait été arrêté puis relâché pour détournement de 8,6 millions de roubles de la centrale nucléaire de Koursk en 1997, lorsqu'il y exerçait les fonctions de directeur adjoint.

17. Le président Poutine a fait voter des projets de loi qui l'autorisent à destituer un gouverneur ou à dissoudre une assemblée de région si ceux-ci ont émis des actes juridiques reconnus contraires à la Constitution.

18. *Rabotchiï pout*, Smolensk, 21 mai 2002.

19. « Former Kursk Prime Minister assassinated », *Russian Regional Report*, vol. 9, n° 3, Moscou, 10 mars 2004.

20. Le général Routskoï, ancien soutien de Boris Eltsine contre les putschistes d'août 1991, devenu son vice-président, était rapidement entré en conflit avec ce dernier, jusqu'à se proclamer lui-même président lors de la crise d'État ayant opposé le président Eltsine au Parlement russe, en septembre-octobre 1993. Amnistié par la suite, Alexandre Routskoï a animé dans la seconde moitié des années 1990 le mouvement Derjava (Puissance), d'inspiration nationaliste, et s'est fait élire gouverneur de Koursk, en 1996, contre le gouverneur sortant qui avait été nommé par Boris Eltsine.

L'ESOUFFLEMENT DES RENTES FACILES

Dans la plupart des régions, nous constatons l'essoufflement des rentes par prédation qui avaient favorisé l'autonomie des élites par rapport aux pouvoirs fédéraux pendant la présidence d'Elt sine. Les pouvoirs provinciaux ne se risquent plus à prélever ouvertement des taxes indues, comme l'avaient fait successivement les gouverneurs Glouchenkov et Prokhorov à Smolensk en instaurant arbitrairement « l'impôt écologique » sur la portion d'autoroute Moscou-Minsk vers l'Europe. Dans la région de Koursk, l'invalidation de la candidature du général Routskoï, gouverneur sortant, à l'élection de novembre 2000, s'est accompagnée du démantèlement de son système néo-patrimonial. En 134 octobre 2003, la délégation du ministère de l'Intérieur pour le district fédéral de Russie centrale ouvrait une affaire contre Routskoï pour abus de pouvoir : il est accusé d'avoir reçu illégalement un crédit de 35 millions de roubles d'une banque locale, dans une affaire de commandes de moissonneuses-batteuses²¹. Selon le ministère public, l'équipe de Routskoï aurait surfacturé de 14 millions de roubles la commande. Routskoï a laissé derrière lui d'autres affaires. Ainsi, vingt-six affaires criminelles sont ouvertes contre l'ex-gouverneur, son fils, ses frères ou des membres de son ancien gouvernement régional – affaires qui vont de la privatisation d'appartements de fonction à la prise de contrôle abusive sur l'usine de vodkas locale²².

Les combinats industriels régionaux sont progressivement achetés par les groupes industriels et financiers nationaux. Ce phénomène est bien connu dans le secteur pétrolier où l'on a suivi le rachat par le groupe Ioukos de compagnies régionales plus modestes depuis la fin des années 1990 et dans les secteurs de la banque et de l'aluminium. Cette nouvelle donne économique complique le partage par les élites des rentes assurées par les productions locales. Cependant, signe de la souplesse des pratiques clientélistes, les gouverneurs intègrent désormais les grandes entreprises du pays dans les rétributions au moment des nominations dans les exécutifs régionaux. Ainsi, en juillet 2004, le

21. « Federal authorities file charges against former Kursk governor », *Russian Regional Report*, vol. 8, n° 19, 14 octobre 2003.

22. « Rutskoï rules Kursk as family fiefdom », *IEWS Russian Regional Report*, vol. 2, n° 44, Moscou, 18 décembre 1997 ; et « Rutskoï's brother convicted on corruption charges », *RFE/RL Newslines*, vol. 5, n° 205, partie I, Prague, 29 octobre 2001.

gouverneur de Briansk, Iouri Lodkine (élu en 1996, réélu en 2000), a nommé comme adjoint un homme lié aux géants nationaux de l'industrie mécanique Transmachholding et Rouspromavto qui ont acheté en 2001 deux usines locales de construction mécanique, employant plus de dix mille salariés chacune²³.

À l'instigation du président Poutine, le gouvernement fédéral s'est décidé en mai 2000 à créer le holding d'État Rosspirtprom, afin d'établir le contrôle du pouvoir central sur le secteur public de la vodka²⁴. À partir de 2001, Rosspirtprom, détenant 51 % des actions du monopole de production de vodkas de Briansk, a procédé à la nomination de quatre des sept membres du conseil d'administration, afin qu'ils soient indépendants de l'élite locale. En prévision, le directeur mis en place par le gouverneur et l'un des adjoints, siégeant au conseil d'administration, ont transféré une partie des actifs de l'entreprise publique vers une filiale de statut privé commercialisant les productions de la première. Ils ont organisé le pillage de l'entreprise publique : celle-ci s'endettait, tandis que sa filiale commerciale voyait gonfler son chiffre d'affaires redistribué à ses dirigeants, sans que ses bénéfices soient reversés à la maison mère. Cette affaire, révélée par la presse locale au cours de l'été 2002, à la suite d'une enquête des services du représentant plénipotentiaire de Russie centrale, s'est soldée par un simple changement à la direction de la filiale privée²⁵. La *prokouratoura* n'a pas transmis l'enquête au tribunal, montrant la volonté des pouvoirs fédéraux et des élites locales d'étouffer l'affaire.

135

La restructuration de l'économie communale locale et de la branche électrique attise les conflits entre les gouverneurs et les maires, chacun cherchant à conserver les rentes offertes par ces activités. Cette « économie communale locale » rassemble les services d'adduction d'eau (deux réseaux pour l'eau froide et l'eau chaude), de chauffage des maisons par la gestion de centrales de chauffe communes à un même quartier, de distribution d'électricité aux particuliers, les parcs collectifs de logements et les services d'entretien de ces logements. Le système soviétique a laissé une multitude d'intermédiaires monopolistiques emboîtés, créant autant de rentes pour chaque pouvoir administratif. À

23. *Brianskoe vremia*, 8 juillet 2004 (consulté sur le site internet <http://www.btime.bryansk.ru>).

24. « Putin cracks down on vodka separatism », *RFE/RL Newsline*, vol. 4, n° 1, partie I, Prague, 23 mai 2000.

25. « Moutnoï byvaet ne tolko voda. No i vodka » (Il n'y a pas que l'eau qui peut être trouble. Il y a aussi la vodka), *Brianskoe vremia*, Briansk, 15-21 août 2002.

Briansk, le gouverneur est entré en conflit avec la compagnie électrique Brianskenergo (filiale de la compagnie nationale EES Rossii) : il refuse la dissolution des sociétés intermédiaires régionales qui s'intercalent entre la filiale d'EES Rossii et les compagnies municipales de revente d'électricité aux particuliers ou aux entreprises. Le gouverneur s'oppose également au projet de fusion des centrales génératrices d'électricité des régions de Russie centrale que met en œuvre EES Rossii, préalablement à sa privatisation. Les arbitrages se font entre les pouvoirs fédéraux, les pouvoirs régionaux et les représentants de la branche électrique, aux dépens des pouvoirs municipaux. Ainsi, à l'été 2002, les pouvoirs fédéraux ont prévu que les gouverneurs garderaient des prérogatives de fixation des tarifs électriques régionaux et le droit de prélever une taxe en qualité d'intermédiaires, entérinant ainsi l'existence d'une rente possible pour les pouvoirs régionaux, nonobstant la restructuration de la branche.

L'ÉPOQUE DES GOUVERNEURS ÉLUS

Depuis le milieu des années 1990, les chefs des exécutifs des provinces ont accepté l'épreuve du suffrage universel direct. Après 2000, tout prétendant ou gouverneur sortant a dû articuler un savant dosage entre un discours de loyauté à Vladimir Poutine et la recherche d'appuis au sein des élites locales. L'annonce en septembre 2004 de l'abolition des élections directes, remplacées par un système de nominations validées par les assemblées régionales, traduit le désarroi du président devant des scrutins qu'il n'était pas parvenu à maîtriser.

L'élection au poste de gouverneur de Smolensk de Maslov, général du FSB, en 2002 pouvait laisser penser que les candidats issus des services de renseignement étaient devenus les favoris des scrutins régionaux. Il est vrai que les élections dans les provinces de Voronej et d'Ingouchie avaient aussi vu la victoire des chefs du FSB territorial. À Smolensk, la campagne électorale s'étant focalisée sur la criminalisation de la vie politique, Maslov avait reçu le soutien explicite du représentant plénipotentiaire du président pour la Russie centrale, Poltavtchenko, et de l'inspecteur fédéral pour la région de Smolensk auprès du représentant plénipotentiaire. Cependant, alors que Prokhorov bénéficiait, comme tout gouverneur sortant, du contrôle administratif sur les commissions électorales et sur les administrations des districts ruraux, Maslov ne doit pas sa victoire uniquement à l'appui fédéral. Il a été soutenu de façon décisive par les dirigeants des trois

plus grandes entreprises alimentant le budget de la région : le directeur de l'usine de taille de diamants Kristall (déjà son prédécesseur avait été l'instigateur des changements de gouverneurs en 1993 et 1998), le directeur de Smolenskenergo, la filiale régionale du monopole électrique national, ainsi que le directeur de la centrale nucléaire de Smolensk. Maslov disposait d'une autre ressource locale : il est diplômé de la filiale de Smolensk de l'Institut de l'énergie de Moscou, d'où sont sortis quasiment tous les membres de l'élite dirigeante régionale²⁶.

L'exemple de Koursk en novembre 2000 a montré que les pouvoirs fédéraux ne pouvaient, seuls, dicter le résultat d'une élection directe de gouverneur. La particularité du scrutin de Koursk a résidé dans l'invalidation de la candidature du gouverneur sortant, Alexandre Routskoï, la veille du premier tour. Il faudrait se garder de voir dans cette invalidation uniquement la capacité d'intervention des pouvoirs fédéraux sur le processus électoral. En effet, Routskoï avait réussi son élection à Koursk en 1996, grâce à sa notoriété d'homme politique d'envergure nationale, mais sans s'imposer auprès des chefs oligarchiques liés à l'agro-industrie sucrière et céréalière. Ses pratiques népotistes, qui mettaient à mal les possibilités d'accords clientélistes entre élites n'appartenant pas au clan familial, exaspéraient ces dernières. L'invalidation de sa candidature en octobre 2000 a précisément été prononcée par le tribunal régional et non par le pouvoir central. Au final, le premier secrétaire du Parti communiste, Alexandre Mikhaïlov, a remporté le scrutin au second tour, contre le candidat explicitement favori du camp fédéral, le procureur de la région Viktor Sourjikov.

137

À Briansk, lors de l'élection du 8 décembre 2000, Lodkine a bénéficié, malgré son étiquette communiste, du soutien tacite du Kremlin et des appareils présidentiels fédéraux. Le représentant plénipotentiaire du président pour le district de Russie centrale, accueilli en grandes pompes à Briansk à l'été 2000, lui a exprimé des compliments sur le travail accompli depuis 1996²⁷. Rem Viakhirev, alors directeur du monopole gazier national Gazprom, a participé au financement de la réélection de Lodkine en signe de gratitude pour avoir lancé un vaste programme de gazification des campagnes et avoir soutenu les activités

26. «FSB chief defeats Smolensk governor in election over crime», *Russian Regional Report*, vol. 7, n° 17, Moscou, 20 mai 2002.

27. «Poltavchenko studies his Central Federal District», *Russian Regional Report*, vol. 5, n° 30, 2 août 2000.

de la filiale de la banque Gazprombank²⁸. Le 30 janvier 2001, juste après sa réélection, le gouverneur Lodkine a nommé comme représentant au Conseil de la Fédération, selon le dispositif institué en 2000 par Vladimir Poutine, le collaborateur de Gazprom qui avait participé au développement des réseaux de gaz dans la région, consolidant ainsi son alliance avec l'entreprise gazière.

Les ressources locales n'ont toutefois pas manqué à Iouri Lodkine pour se faire réélire. Il a profité de la chaîne de télévision publique de la région pour vanter sa politique économique. Il a aussi profité de la dépendance financière qui lie les chefs des districts ruraux au pouvoir régional pour les obliger à faire signer les employés des administrations locales en faveur de sa candidature. De plus, la plupart des dirigeants des grandes entreprises de la région lui ont apporté leur soutien.

138 En prévision de l'échéance électorale prévue pour décembre 2004, le gouverneur de Briansk a pris garde de procéder régulièrement à des partages de biens publics afin de réduire la concurrence politique. Par exemple, en mai 2004, il a fait adopter des amendements à la loi régionale sur le service de l'État à son bénéficiaire et à celui de ses adjoints, des responsables des services administratifs, du président de la commission électorale régionale et de ses adjoints, ainsi que du président de l'assemblée régionale et des vice-présidents. La réforme prévoit d'allonger le versement des émoluments en cas de défaite électorale ou de cessation de service, et de valider le temps passé en fonction pour le calcul des retraites.

À Briansk, lors des élections à la Douma de 2003, le directeur des usines de volailles (2 000 salariés), principal concurrent du gouverneur Lodkine en décembre 2000, a battu le député communiste sortant grâce à la bannière pro-Poutine de « Russie Unie » : une première dans cette région acquise depuis 1993 aux communistes. Lodkine a aussitôt quitté le camp communiste et a rejoint le camp du Kremlin pour l'élection présidentielle de mars. Il cherchait à prendre de court son concurrent local, en évitant que le soutien à Vladimir Poutine ne lui serve de

28. Sur le soutien de *Gazprom* à la réélection d'Iouri Lodkine en décembre 2000: Alexandre Kondratov, « Tekhnologii "tchernogo PR" na gubernatorskikh vyborakh v Brianskoï oblasti » (Les techniques de la "communication noire" lors de l'élection du gouverneur dans la région de Briansk), *Regionalnye vybory i problemy grazhdanskogo obchtchestva v tsentralnoï Rossii* (Les élections régionales et les problèmes de la société civile en Russie centrale), Actes du colloque de Tambov des 1^{er}-2 décembre 2001, in Centre Carnegie de Moscou, 2002, p. 78-92.

fenêtre d'opportunité. Le gouverneur a mis en congé son premier adjoint, afin qu'il mette sur pied un état-major régional de campagne pour le président. L'enjeu principal de l'élection présidentielle de mars 2004 ayant été non pas son résultat final mais le taux de participation permettant de valider le scrutin, le gouverneur a convoqué les responsables administratifs des districts pour les menacer de mesures coercitives si la participation n'atteignait pas au moins 60 %²⁹. Les étudiants de la région ont eu droit à des cours supplémentaires obligatoires la veille du scrutin afin de les maintenir en ville à proximité des bureaux de vote. L'administration régionale a également installé des groupes de musique devant la plupart des bureaux de vote, afin d'attirer les électeurs les plus âgés. Le résultat fut au rendez-vous : une participation de plus de 61 % (augmentation de 7 points, par rapport aux élections à la Douma quatre mois auparavant) et un score de 63,5 % des exprimés pour Vladimir Poutine. Le gouverneur a ainsi utilisé l'élection présidentielle comme une occasion de montrer sa loyauté au Kremlin.

139

Le nouveau système de désignation des gouverneurs annoncé en 2004 redonne, par définition, un rôle plus grand au Kremlin dans le choix des dirigeants régionaux. Il traduit cependant surtout l'échec de l'administration présidentielle à placer les siens par le biais du jeu démocratique. Il est peu probable que le clientélisme local recule avec la fin des élections directes même si Vladimir Poutine simplifie l'échange clientéliste entre Moscou et les régions, en évacuant tout type d'incertitude dans la composition des élites régionales.

La fermeture du jeu électoral depuis l'arrivée de Vladimir Poutine au Kremlin, dans les provinces comme à Moscou, ne signifie pas que les relations de pouvoirs soient figées. Les rivalités s'arbitrent entre clientèles. Les responsables administratifs, les officiers des services de renseignement, les chefs d'entreprises nationales ou les oligarques à la tête de groupes privés, qui gravitent autour du président et de sa pyramide administrative dans une apparente unanimité, profitent des manifestations du clientélisme régional pour tester leur importance respective dans les luttes de pouvoir. Les élites régionales ont su adapter leurs réseaux aux vicissitudes institutionnelles et aux aléas économiques. Elles ont maintenu des solidarités et ont continué à se ménager des marges de manœuvre vis-à-vis du pouvoir central et de leurs adminis-

29. Francesca Mereu, «Bryansk governor gets out the vote», *Moscow Times*, Moscou, 15 mars 2004; et «Red governors dwear loyalty to Putin», *ibid.*, 25 mars 2004.

trés. Jusqu'en 2004, sans être des acteurs de contestation du régime, les gouverneurs ont fait des régions de rares espaces où le Kremlin devait composer avec d'autres pouvoirs. Le tournant autoritaire de septembre 2004 vise à éliminer cette dernière concurrence ouverte à l'administration centrale. Dans le même temps, elle traduit la fuite en avant technocratique dans laquelle s'est engouffré Poutine. Puisque le Kremlin libère les pouvoirs bureaucratiques du contrôle de contre-pouvoirs – élections directes, assemblées, médias, justice, associations –, les élites régionales continueront d'autant plus à fonctionner dans un système de clientélisme étroit, réservé à quelques privilégiés.

140

R É S U M É

Depuis 1991, les élites régionales ont montré une grande capacité à s'adapter aux transformations institutionnelles et aux aléas économiques. Jusqu'en 2004, sans pour autant contester le régime Poutine, les gouverneurs ont fait des régions des espaces où le Kremlin devait composer avec d'autres pouvoirs. Cependant, si le président Poutine a fait la part belle à la thématique de la lutte contre la corruption dans les régions, pour légitimer sa politique, il s'est paradoxalement employé à anéantir la concurrence électorale et les rares contre-pouvoirs aux pouvoirs exécutifs régionaux. Le tournant autoritaire de septembre 2004 vise à éliminer cette dernière concurrence ouverte au Kremlin. Cette fuite en avant technocratique ne risque guère de dissuader les élites régionales de développer des relations clientélistes, réservées à quelques privilégiés.

D'ELTSINE À POUTINE
LES ÉLECTIONS
PRÉSIDENTIELLES
EN RUSSIE
DE 1991-2004

141

LA DÉMOCRATIE N'EST PAS UN ÉTAT mais un *processus* de consolidation et de défense de certains principes et institutions. La société russe n'est pas entrée dans le royaume de la démocratie proclamée. Elle s'était engagée d'un pas plutôt hésitant vers un régime démocratique à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Or ce processus est aujourd'hui menacé.

Les possibilités réelles d'une « modernisation autoritaire » ont toujours été limitées. L'expérience russe des XVIII^e-XX^e siècles a montré que toute initiative venant du pouvoir servait pour l'essentiel à donner un vernis moderne aux institutions archaïques et à mettre en place des éléments de la modernisation – complexe militaro-industriel, infrastructure – sans les renforcer par des institutions, ni garantir les droits qui font de l'individu un acteur du processus de modernisation. Et, chaque fois, c'est une bureaucratie corrompue qui a été l'instigatrice du changement. Ainsi, la modernisation « soviétique », archaïque et traditionnelle, a été la moins efficace et la plus coûteuse qui soit en ressources humaines et morales.

Aujourd'hui, le slogan d'une modernisation autoritaire reflète une tentative de reprendre le contrôle des grandes entreprises, des provinces et des citoyens. À tous les tournants difficiles de l'histoire de la Russie, les modèles de changement autoritaires passent au premier

plan. Et ce n'est pas parce qu'ils sont efficaces ni même parce qu'ils sont soutenus par des forces puissantes et bien organisées, mais parce qu'ils sont plus simples et plus accessibles à la population comme aux élites. Se laisser tirer vers le bas exige moins d'efforts que se hisser vers des modèles plus complexes d'organisation sociale. La variante archaïque de la modernisation semble toujours à portée de main, elle prend facilement le dessus sur les autres variantes plus complexes, plus ardues et de plus long terme.

142 Jusqu'à présent, la moitié de la population (49 %) estime que la voie du développement choisie après 1985 lui a été « imposée artificiellement », contre seulement 37 % qui trouvent ce processus « naturel et inévitable » (1 600 personnes interrogées en janvier 2004). Comme toujours, les lignes de démarcation se situent à la quarantaine et au niveau d'études supérieures. 41 % sont prêts à approuver le retour à l'époque brejnévienne, mais ils ne sont pas plus de 5 % à estimer que ce soit possible (1 600 personnes interrogées en mars 2004).

QUATRE SCÉNARIOS D'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

Quatre élections présidentielles ont eu lieu en Russie – 1991, 1996, 2000 et 2004. Chaque scrutin est unique en son genre, non seulement du point de vue de l'abstention, mais aussi au regard du choix ou du non-choix auquel les électeurs ont été confrontés.

Les *premières* élections qui ont porté Boris Eltsine à la présidence de la Fédération de Russie au sein de l'Union soviétique ont eu un caractère essentiellement symbolique et démonstratif. Il ne s'agissait pas de modifier la donne, mais de choisir entre le maintien ou le refus des mécanismes institutionnels du système soviétique à parti unique. En ce sens, l'élection présidentielle de 1991 a poursuivi la tradition des campagnes protoparlementaires des années 1989-1990 (comme celle des élections au Congrès des députés de l'URSS puis de Russie). Un sondage de juillet 1991 témoigne de l'atmosphère émotionnelle de ces journées. Sur les 82 % qui soutenaient Boris Eltsine, 56 % lui accordaient une pleine confiance (Mikhaïl Gorbatchev, encore président pour quelques mois, n'avait plus la confiance que de 15 % des habitants de Russie). Il n'y avait pas d'autre alternative que de choisir entre les traditions du passé soviétique, désapprouvées mais toujours vivaces, et l'image extrêmement floue d'un avenir « démocratique ». Cette seconde perspective avait été accueillie avec sympathie aussi bien par la *nomenklatura* libérale favorable à la *perestroïka* que par les

démocrates radicaux et la national-démocratie. À ce moment-là, l'enjeu électoral ne paraissait pas très important car le régime soviétique était toujours en place et, peut-être pour cette raison, l'élection fut très libre. Les élections des années 1989-1990 sont sans précédent dans l'histoire car elles ont marqué l'effondrement du régime de parti unique (69 % des sondés avaient reconnu que le Parti communiste s'était discrédité), alors même qu'il avait conservé toutes ses institutions officielles.

Tout autre est le tableau d'ensemble de la *deuxième* élection présidentielle, en 1996. Formellement, l'électeur avait le choix entre le pouvoir eltsinien, réformiste et instable, et la revanche « rouge ». Le pouvoir n'était plus largement soutenu ni par la population pour n'avoir pas su défendre ses intérêts au cours des réformes, ni par l'intelligentsia démocratique qui s'était montrée hostile à la guerre en Tchétchénie et aux démêlés sanglants avec le Soviet suprême en 1993. Au moment du scrutin de juin 1996, 41 % de la population accordaient encore leur confiance à Boris Eltsine, mais seuls 9 % leur « pleine confiance ».

143

Les électeurs dans leur majorité se sont laissé guider par le principe du « moindre mal », qui consiste à ne rien changer, donnant au président, dès le premier tour, un certain avantage contre le candidat des communistes, Ziouganov, dans le contexte d'une confrontation artificiellement exacerbée. Au second tour, toutes les ressources administratives ont été mises en œuvre. C'est ainsi que les sympathies des électeurs du Tatarstan ont viré brusquement, que l'électorat d'Alexandre Lebed a été « intercepté » en faveur d'Eltsine. L'argument décisif pour les deux tiers de ceux qui avaient voté pour Boris Eltsine était qu'il n'y avait pas eu d'autre choix (1 600 personnes interrogées en juin 1996). L'ultime tentative entreprise entre les deux tours des élections de modifier l'entourage d'Eltsine en faveur des réformateurs tels qu'Anatoli Tchoubaïs s'est révélée infructueuse. Jusqu'à la fin de sa présidence en 1999, Eltsine a balancé sans trop de succès entre les *siloviki* et les démocrates, les étatistes et les réformateurs. Le pouvoir a pris ainsi un caractère administratif, « distributif » bien marqué. La transformation de l'administration présidentielle en institution principale du pouvoir est l'un des signes principaux de ce changement. Pour rester au pouvoir, Boris Eltsine a renoncé au rôle de démocrate radical qu'il avait dû assumer à la fin des années 1980 et au début des années 1990.

La *troisième* élection présidentielle, en l'an 2000, s'est déroulée dans un changement complet de contexte politique où le suffrage universel ne joue plus le même rôle. Le choix portait plus sur le style d'adminis-

144 tration que sur une orientation de la politique. Il ne s'agissait pas de choisir un successeur mais plutôt un fossoyeur du régime Eltsine. Poutine a été élu presque sans lutte parce que son adversaire – le mode de gouvernement précédent – avait perdu toute influence avant même le début de la campagne électorale. Les intérêts de tous les groupes de bureaucrates au pouvoir et les attentes de la population ont convergé vers un fonctionnaire ponctuel façon militaire sans visage politique apparent. L'absence de programme a longtemps permis à l'équipe de Vladimir Poutine de manœuvrer tour à tour avec la droite et la gauche ou contre les uns et les autres en se montrant, du moins en apparence, favorable à des programmes opposés. L'intrigue principale de cette campagne a consisté à écraser puis à récupérer la formation créée à la va-vite par le groupe rival Youri Loujkov-Evgueni Primakov, éliminant par là même toute alternative sérieuse à l'élection présidentielle. Ainsi, pour la première fois depuis la fin de l'époque soviétique, on a vu se réaliser un modèle d'élections sans alternative. Les tentatives de s'y opposer n'ont pas abouti.

Aujourd'hui, il est évident que le premier mandat présidentiel de Vladimir Poutine s'est soldé entre autres par une *dépolitisation de l'espace politique*. Un appareil qui est conforme à un mode administratif de gestion ne fait que répartir les ressources matérielles et les pouvoirs et ne défend aucun programme. Il met en danger les fondements du pluralisme en s'appropriant les programmes de la droite et de la gauche, des occidentalistes et des patriotes, que ce soit l'augmentation des retraites ou le développement des relations avec l'Occident.

La *quatrième* élection présidentielle, autrement dit la réélection de Poutine, en 2004, a révélé de nombreux ressorts et mécanismes cachés de ce régime politique. Comme les élites au pouvoir s'étaient consolidées pour assurer à Poutine son second mandat, la seule chose que l'on pouvait craindre était que les électeurs ne se rendent pas aux urnes. Aussi toutes les ressources susceptibles d'influencer l'électorat ont-elles été mobilisées pour contrecarrer cette menace. La défaite de « la gauche » (les communistes) aux élections à la Douma en décembre 2003, inattendue par son ampleur, ainsi que l'échec de « la droite » (les démocrates) sont le résultat de la dépolitisation de l'espace politique au cours de ces dernières années. Les problèmes politiques à proprement parler ont été repoussés au second plan.

Comme on pouvait s'y attendre, l'enjeu principal de la présidentielle de mars 2004 a été d'assurer la continuité du pouvoir en prévision du cycle électoral suivant (2008 ou même au-delà). On sait qu'aucun régime

en Russie depuis cent ans n'a pu arriver à ses fins. Chaque changement de la « Garde » au sommet du pouvoir est apparu comme la négation de l'activité et des hommes politiques de la période précédente. La démission du gouvernement Kossyguine, en février 2004, juste avant l'élection, a montré cette fois que le pouvoir poutinien était sérieusement préoccupé par la consolidation de ses prérogatives sans risque de confrontation. Il y a tout lieu de penser que, dans un avenir très proche, on assistera au choix d'un « successeur » *ad hoc*, et à la création d'un mécanisme qui le soutiendra (partis et autres institutions du pouvoir), ainsi qu'à l'élimination de l'opposition... Que le problème de la continuité du pouvoir se pose bien avant un cycle électoral révèle le peu de confiance en la fiabilité du mécanisme administratif et des institutions de contrôle.

Les années 2003-2004 ont confirmé l'évolution du modèle d'élections sans alternative. L'opposition de droite et de gauche n'a cherché qu'à maintenir sa présence sur la scène politique. Il n'y a pas eu de changement dans le rapport de force. Le bon fonctionnement des mécanismes du pouvoir, testés ces quatre dernières années, s'est tout simplement confirmé. Aucune apparence de pluralisme, aucun appel aux traditions démocratiques n'ont été nécessaires. S'il y a eu un semblant de concurrence aux élections législatives et présidentielle, c'était uniquement pour afficher le respect de la loi et peut-être même pour rendre les électeurs un peu plus actifs. On peut y voir aussi une des manifestations de ce même processus de dépolitisation du pouvoir, du passage des méthodes politiques de gestion aux méthodes administratives.

145

Les élections ont montré que ce passage aujourd'hui ne se heurte en fait à aucune résistance sérieuse des forces politiques, des médias influents ou de l'opinion. Enfin, ce cycle électoral a montré, plus nettement que les élections de 1999-2000, les possibilités de manipulation en utilisant des moyens bureaucratiques et médiatiques.

PARAMÈTRES SOCIAUX DES ÉLECTIONS

Les résultats quantitatifs des élections passées exigent une étude sérieuse et minutieuse. Nous ne nous limiterons qu'à quelques indices (*cf. tableau 1, page suivante*).

Lors de sa réélection, Poutine a bénéficié d'un large soutien des jeunes de moins de 30 ans. Mais comme, par ailleurs, le soutien du favori parmi les groupes les plus âgés a été plus important, l'âge moyen de ceux qui ont élu le président n'a pas changé.

Tableau 1. Les présidentielles de 1991-2004

<i>Groupes d'âge</i>	<i>1991</i>	<i>1996</i>	<i>2000</i>	<i>2004</i>
	<i>Vainqueur</i>			
	<i>Elsine</i>	<i>Elsine</i>	<i>Poutine</i>	<i>Poutine</i>
18-19	41	47	32	61
20-24	58	47	29	50
25-29	59	51	28	58
30-39	67	43	37	52
40-49	68	37	39	54
146 50-54	68	42	40	53
55-59	64	42	38	62
60 et plus	59	34	37	55
Âge moyen	–	42	46	46

D'après l'échelle des âges utilisée lors du sondage de 1991.

À chaque nouveau cycle électoral, le nombre des abstentions à la présidentielle grandit.

Tableau 2. Nombre des abstentions à la présidentielle

<i>Groupes d'âge</i>	<i>1991</i>	<i>1996</i>	<i>2000</i>	<i>2004</i>
18-19	42	52	49	52
20-24	27	41	57	55
25-29	22	42	33	43
30-39	13	35	37	40
40-49	8	27	26	34
50-54	7	21	21	28
55-59	5	19	30	31
60 et plus	14	19	19	22
Total	16	29	31	35

La part des abstentionnistes parmi les personnes âgées de plus de 40-50 ans grandit visiblement. Chez les jeunes, elle accuse aussi une

certaine hausse. Si l'on prend en considération que les présidents doivent de plus en plus leur victoire aux femmes (elles étaient 60 % à voter pour Poutine en 2004, contre 40 % d'hommes), on peut supposer que les facteurs émotionnels du choix jouent un rôle de plus en plus important.

Après l'élection de l'an 2000, 35 % de ceux qui ont voté pour le favori ont indiqué avoir été influencés dans leur décision par son activité récente, et 50 % se sont référés au fait que le pays « n'avait pas d'autre choix ». Mais en 2004, alors que les électeurs étaient beaucoup mieux informés sur son activité qu'il y a quatre ans, on indiquait moins souvent la première cause (21 %) et plus souvent la seconde (53 %). L'absence d'alternative en tant que justification la plus simple et la plus universelle d'un vote légitimiste apparaît au premier plan.

Cependant, au nombre des motifs d'abstention, les raisons politiques sont les plus souvent invoquées. 43 % des abstentionnistes les mentionnaient en 1996, contre 59 % en l'an 2000 et 62 % en 2004. L'abstention (et non le vote nul) devient le moyen le plus répandu d'exprimer son mécontentement politique.

147

LES ATTENTES DES ÉLECTEURS

On ne peut évaluer l'indice qualitatif des processus sociaux que si l'on tient compte des attentes des individus qui s'accompagnent toujours de doutes et de déceptions. Ne se révoltent que ceux dont les espoirs ont été trompés, disait Tocqueville. Ce que confirment en particulier les péripéties de la montée et de la chute de Gorbatchev et d'Eltsine. Les convulsions politiques ont été épargnées au pays uniquement parce que la majorité de la population se contente d'espoirs modestes.

Le bilan soulève des questions. Ces témoignages ont été recueillis avant la présidentielle, autrement dit avant l'euphorie qui s'installe après l'annonce de la victoire. Dans l'ensemble, la veille de la présidentielle, 49 % des personnes interrogées estiment que les espoirs qu'elles avaient mis en Poutine n'ont pas été déçus : pour 9 % ils étaient pleinement justifiés et pour 40 % plutôt oui que non. 32 % estiment que ces espoirs n'ont pas été réalisés, parmi lesquels 9 % sont catégoriques. 14 % pensent que ces espoirs « n'avaient pas existé et n'existent pas ». Ainsi le score est 49/46.

Pour le mandat présidentiel suivant, 39 % fondent plus d'espoirs qu'ils n'en avaient au cours des quatre premières années, 28 % autant, 12 % moins et 18 % n'en nourrissent aucun. Comme il fallait s'y

Tableau 3.
Succès et échecs de Poutine au cours
de son premier mandat de quatre ans

	<i>Succès</i> 1	<i>Échecs</i> 2	<i>Bilan</i> (1 – 2)
Montée de l'optimisme, de l'espoir d'un redressement rapide de l'économie	13	6	+ 7
148 Élévation du niveau de vie des citoyens, hausse des salaires et des retraites	24	21	+ 3
Amélioration des relations entre la Russie et l'Occident	5	3	+ 2
Renforcement des positions de la Russie dans le monde	4	2	+ 2
Coopération avec les autres pays de la CEE	3	2	+ 1
Défense de la démocratie et des libertés politiques des citoyens	1	3	– 2
Création de conditions économiques et politiques favorisant le développement de l'entreprise privée	2	4	– 2
Élévation de l'aptitude au combat et réforme des forces armées	2	5	– 3
Rétablissement de l'ordre, maintien d'une situation politique stable	5	11	– 6
Amélioration des relations interethniques en Russie	1	8	– 7
Développement économique	10	18	– 8
Renforcement des valeurs morales	0	13	– 13

Lutte contre les oligarques, réduction de leur influence	5	19	- 14
Suppression de la menace du terrorisme dans le pays	1	25	- 24
Lutte contre la corruption et les pots-de-vin	2	29	- 27
Solution du problème tchéchène	1	34	- 33
Lutte contre la criminalité	1	36	- 35
Autres	1	2	- 1
Ne constate aucun succès, aucun échec	15	2	- 13
Ne se prononce pas	6	9	-

149

5-9 mars 2004, 1 600 personnes interrogées.

attendre, ceux qui estiment que leurs espoirs ont été justifiés font le plus confiance en Poutine.

Poutine reste donc le « président de l'espoir ». 30 % de ceux qui ont voté pour lui (14 % des sondés) estiment que le président « a bien gouverné le pays pendant ces quatre dernières années », 39 % (18 % des sondés) espèrent qu'au cours du mandat suivant il pourra venir à bout des problèmes auxquels est confronté le pays et 29 % (13 % des sondés) que l'on ne peut compter sur personne d'autre.

Aussi est-il important de voir ce que représentent ces *espoirs* après les élections.

Ainsi, même lors de la campagne électorale, la population s'est montrée peu confiante dans la capacité du président à régler les problèmes clés du pays. En 2000 tout comme en 2004, ils n'étaient pas plus de la moitié à croire que les objectifs seraient atteints.

Ni l'évaluation du succès du président au cours des années précédentes, ni les nouveaux espoirs fondés sur lui ne sauraient expliquer le phénomène essentiel des élections : l'absence d'alternative.

Tableau 4.
*Objectifs à atteindre par le président élu**
et ses chances de succès

	<i>Mars 2000</i>	<i>Mars 2004</i>
Hausse des revenus de la population	**	40/9
Vie sans cataclysmes	**	31/33
Accroissement de la production	33/15	27/12
Renforcement de l'ordre et de la légitimité	25/12	28/12
Solution du problème tchéchène	36/25	21/9
150 Lutte contre la corruption	33/14	21/8
Réduction de l'influence des « oligarques »	6/2	20/10
En % du total des personnes interrogées.		

* Ne sont indiquées que les questions auxquelles ont répondu en 2004 au moins 20 % des sondés.

** La question n'a pas été posée.

Le sondage a porté sur un échantillon de 1 600 personnes.

DES ÉLECTIONS SANS CHOIX

La politique implique toujours une concurrence, une lutte, l'expression et la défense des intérêts de diverses forces sociales. Par contre, sous un régime administratif, les ordres reçus sont simplement exécutés. S'il y a lutte et concurrence entre les exécutants, elles sont le plus souvent cachées et ne visent qu'à répartir avantageusement les ressources. L'élimination des rivaux réduit la lutte politique aux intrigues menées en coulisse à tous les échelons du pouvoir, y compris au sommet, selon les vieilles traditions de notre pays.

Le développement d'un système administratif depuis 1999 implique la levée des barrières entre les sphères des intérêts et des responsabilités – et ce à tous les niveaux : horizontal (fédéralisme), vertical (hiérarchie du pouvoir) et fonctionnel (branches du pouvoir). L'analogie avec le régime soviétique est évidente, mais tout de même ce n'est qu'une analogie et non une reconstitution. L'indépendance acquise par les agents économiques est un obstacle presque infranchissable sur la voie d'une

centralisation totale. On ne peut plus compter sur le mécanisme universel de l'État-Parti soviétique, ni sur l'habitude de vivre en totale dépendance.

Sous un tel régime, il n'y a pas de place pour l'alternance. La position exclusive du numéro un ne dépend pas de ses talents ou succès, ni de ses réalisations, mais en premier lieu de son statut dans le système de pouvoir. La grande majorité de la population met ses espoirs dans la fonction présidentielle, ce qui explique la bonne cote de confiance du président.

C'est à cette transformation du champ socio-politique que l'on doit la régression du pluralisme politique qui était né après l'effondrement du système soviétique. Pendant les années d'instabilité politique et sociale, sous Gorbatchev et Eltsine, le pluralisme encore fragile et une certaine prise d'autonomie des médias et de l'opinion publique étaient indispensables pour donner à l'étranger une image démocratique tout en gardant une marge de manœuvre à l'intérieur. Mais ils deviennent inutiles dans le cas d'une « démocratie dirigée ». Le sort qui a été réservé à l'opposition de gauche et de droite après 1999, surtout après les élections de 2003 et 2004, est révélateur.

151

Le rôle des intrigues politiques et des techniques de provocation en période électorale est trop bien connu pour que l'on s'y attarde. Après les élections de la Douma en 2003, les électeurs dans leur majorité avaient très bien compris le rôle joué par les « ressources administratives » et le soutien direct du président dans la victoire du « parti du pouvoir », Russie Unie : en janvier 2004, seuls 13 % des sondés estimaient que ce parti devait sa victoire à son programme, 17 % au recours efficace des « ressources administratives » et 63 % au soutien direct du président.

La lourde défaite du pluralisme politique en 2003-2004 n'est pas due à ce que tel ou tel parti n'a pas réussi à dépasser la barre des 5 % pour entrer à la Douma. Même s'ils avaient réussi cette fois-ci, rien n'aurait changé dans l'esprit du Parlement actuel, ni dans le paysage politique du pays. Ainsi, le rôle tenu par le parti de Jirinovski (Parti libéral démocratique de Russie, LDPR), qui se veut oppositionnel, présente un certain intérêt. Seul ce parti créé à la fin de l'époque soviétique est susceptible de rassembler le potentiel de protestation sociale et de le canaliser pour offrir un soutien loyal au pouvoir. Par ailleurs, il donne l'image d'un extrémisme outrancier permettant ainsi au pouvoir de garder l'apparence d'une respectabilité centriste.

Il semblerait que l'opinion ne s'oppose pas à cette tendance antidé-

mocratique. Ainsi, en février 2004, 77 % des sondés admettaient que l'administration présidentielle devait « contrôler le travail de la Douma ». En mars, au lendemain de l'élection, 68 % s'accordaient à reconnaître que la concentration du pouvoir entre les mains de Poutine « serait profitable à la Russie » et 54 % qu'un gouvernement « entièrement soumis au président et à son administration » serait plus efficace (32 % donnaient la préférence à un gouvernement « qui prendrait des décisions indépendantes et répondrait de ses actes »). La place exceptionnelle qu'occupe Poutine dans l'opinion publique se reflète dans des jugements extrêmes : le président est protégé des critiques, très sévères à l'égard des organes exécutifs. Ainsi, en mars 2004, ils étaient 61 % des sondés à accorder leur pleine confiance au président, contre 6 % qui ne lui en accordaient aucune (respectivement 12 et 29 % au gouvernement, et 9 et 33 % à la Douma).

La question est de savoir dans quelle mesure et pour combien de temps encore une gestion administrative et autoritaire peut se montrer efficace dans un pays confronté à de difficiles problèmes sociaux et économiques. Confier toutes les responsabilités à une seule instance de pouvoir revient à remettre les décisions de l'État entre les mains des fonctionnaires et à réduire la politique du pays à des intrigues de cabinet. Il est évident que ces tendances encouragent l'irresponsabilité et la corruption à tous les échelons.

Traduit du russe par Marina Vichnevskaïa.

R É S U M É

Quatre élections présidentielles ont eu lieu en Russie – 1991, 1996, 2000 et 2004. Du caractère essentiellement symbolique et démonstratif de la première, au pluralisme de la deuxième avec Boris Eltsine, le processus a évolué vers une dépolitisation de l'espace politique avec Vladimir Poutine. Le mode administratif de gestion répartit ressources matérielles et pouvoirs, mais ne défend aucun programme. Poutine a renforcé ce processus, consolidant son assise, lors de la dernière élection, en mars 2004. Comme le montrent les sondages, le pouvoir actuel est soutenu par la majorité, qui lui fait confiance. Pour autant, le soutien apparent dont bénéficie le président ne lui garantit ni efficacité ni stabilité dans l'avenir.

C H R O N I Q U E S

LE CHANCELIER SCHRÖDER,
L'AGENDA 2010
ET LA CRISE DU SPD

155

L'AGENDA 2010:
UN TOURNANT BRUSQUE
ET UNE PHILOSOPHIE NOUVELLE

Tout commence le 14 mars 2003. Ce jour-là, le chancelier Schröder fait devant le Bundestag une déclaration de politique générale sous le titre: « Courage pour la paix¹ et pour le changement ». Les députés de la majorité, notamment ceux du SPD, n'applaudissent que du bout des doigts. La plupart d'entre eux n'ont été ni informés ni consultés sur le contenu précis du discours, et ils sont littéralement choqués. Ce que le chancelier expose dans le discours le plus important de son mandat, d'une voix monocorde, d'un ton sobre mais déterminé, constitue, par comparaison aux discours de la campagne électorale, il y a juste six mois, un tournant dramatique, brutal. Même dans la déclaration du nouveau gouvernement du 29 octobre 2002, il n'y avait que des allusions vagues aux mesures annoncées maintenant d'une façon fort concrète.

Quel est donc le contenu de ce

fameux agenda qui est, depuis maintenant un an et demi, le sujet central du débat public, qui fait très souvent la « une » des journaux, qui donne naissance à des manifestations considérables et qui précipite le SPD dans la crise la plus profonde depuis sa reconstitution après la Seconde Guerre mondiale ? Dès le début, le chancelier révèle le but de toute la série de mesures qui suit : il faut engager un changement profond afin que l'Allemagne revienne à la tête de l'évolution économique et sociale en Europe. Pour atteindre ce but ambitieux, il faut améliorer les conditions de base qui devraient rendre possibles une meilleure croissance économique et plus d'emplois. Les causes de la crise allemande sont, selon le chancelier, plus structurelles que conjoncturelles. Par conséquent, il faut procéder à des réformes de structure et non pas essayer de stimuler la conjoncture par des mesures inefficaces à long terme. Puisque c'est le niveau trop élevé des charges sociales sur les salaires qui freine l'activité économique, il faut

1. La partie de politique étrangère, qui porte sur l'Irak, n'est pas analysée ici.

réduire ces charges sensiblement. Le chancelier ne mentionne que brièvement les causes de la crise des caisses sociales : un chômage élevé qui tarde à se réduire², une population qui vieillit et – cela est passé sous silence – les coûts de la réunification³. Il s'étend davantage sur les mesures : l'État doit donc diminuer les prestations sociales ; le citoyen doit montrer plus de responsabilité personnelle et il ne doit plus se tourner tout de suite vers l'État. Des changements profonds et des décisions douloureuses sont nécessaires pour préserver la substance de l'État-providence. Et le chancelier précise que l'agenda vise à réformer l'État-providence et non pas à le détruire.

L'agenda porte essentiellement sur trois domaines : les retraites, la politique de santé et le marché du travail. Les retraites seront revalorisées dans l'avenir plus lentement que dans le passé ; en 2003, il y a même, pour la première fois, une baisse effective. Pour contenir les dépenses de l'assurance maladie, les mesures prévues augmentent les charges pour les assurés, notamment par le paiement d'une taxe trimestrielle de 10 euros si l'on consulte un médecin. Parmi les différentes mesures concernant le marché du travail, la plus célèbre est connue sous le sigle Hartz IV⁴ : à partir du 1^{er} janvier 2005, les prestations seront réduites pour un nombre important des chômeurs de longue durée. En outre, ils seront obligés d'accepter n'importe quelle offre de travail sous peine de sanctions financières.

L'agenda ne signifie pas seulement un tournant de la politique du gouvernement SPD/Verts. Ce qu'on appelle la transformation (*Umbau*) de l'État-providence est en fait une réduction (*Abbau*), dans une proportion modérée. Les Allemands, habitués à un État-providence dont les prestations assez généreuses sont constamment améliorées depuis les années 1950, sont confrontés pour la première fois à des coupes sensibles. On peut remarquer que, comparé à la situation dans d'autres pays, y inclus la France, l'État-providence allemand garde un niveau tout à fait satisfaisant ; mais les Allemands ne font pas la comparaison avec la France ou avec les États-Unis, mais avec leur propre situation antérieure – et ils sont mécontents.

À y regarder de près, on s'aperçoit qu'il ne s'agit pas seulement d'assainir la base financière de l'État-providence : c'est une nouvelle philosophie qui apparaît, le plus clairement reconnaissable à travers les mesures de Hartz IV. La philosophie traditionnelle, fortement ancrée dans l'histoire et la culture politique allemandes, fait une place prépondérante à l'État. Le citoyen s'attend à ce qu'il l'aide quand il rencontre des difficultés économiques et sociales, qu'il le protège contre tous les risques. La notion de *Vater Staat* (le père État) est très significative.

Parmi les partis politiques, c'est dans le SPD que cette philosophie était le plus fortement enracinée. Mais la politique suivie par le long gouvernement du chancelier chrétien-démocrate Helmut

2. 4,35 millions encore en septembre 2004, un taux de 10,5 %. Dans les Länder de l'ancienne RFA, 8,4 % ; dans les nouveaux Länder, 18,3 %.

3. Les transferts annuels s'élèvent toujours à plus de 80 milliards d'euros.

4. Peter Hartz, directeur du personnel de Volkswagen, a conçu l'ensemble des réformes que le gouvernement a pris à son compte (avec des modifications) – les différentes « tranches » sont numérotées.

Kohl (de 1982 à 1998) était imprégnée elle aussi de la même philosophie. Il n'y a pas eu de thatcherisme allemand. Cependant, en 2003, le vent a tourné. Sous l'impulsion d'Angela Merkel, élue présidente de la CDU en avril 2000, à la suite du scandale financier du parti⁵, la CDU prend une orientation nettement plus libérale, consacrée par le congrès de Leipzig en décembre 2003. Sous une forme plus modérée, l'agenda 2010 était déjà inspiré de la nouvelle philosophie libérale. Puisque les Verts soutiennent les mêmes positions – que le FDP préconise depuis toujours –, il n'y a que l'aile gauche minoritaire du SPD, un courant important dans la CSU bavaroise, et surtout le PDS qui défendent la philosophie sociale traditionnelle. Mais on n'exagère guère si l'on conclut que le consensus social-démocrate/catholicisme social est remplacé par un nouveau consensus plus ou moins libéral.

La nouvelle philosophie met au centre l'individu et sa propre responsabilité, fait appel à ses efforts, tandis que l'État se décharge d'un certain nombre d'engagements. Il doit se contenter d'aider ceux qui ont vraiment besoin de son aide, mais il ne doit plus et ne peut d'ailleurs plus garantir à tous un certain niveau de vie (relativement élevé). L'État-providence allemand est ramené d'une communauté de prospérité à une communauté de secours⁶. Après le renouveau entrepris par le gouvernement de Konrad Adenauer, c'est sans doute la réforme la plus profonde de l'État-providence allemand. Et le mot « réforme » n'est plus synonyme d'améliorations en faveur de la grande majorité, mais synonyme de

détériorations qui touchent aussi, sinon surtout, les plus démunis.

Il n'est pas étonnant que l'agenda ait vite soulevé des critiques. Il a conduit à une série de défaites électorales du SPD, à un refroidissement entre lui et les syndicats, et finalement à la crise la plus profonde du SPD depuis 1945. En plus, il contribue à une nouvelle détérioration des relations entre les Allemands de l'Ouest et ceux de l'Est (Wessis et Ossis) et il nourrit une crise de confiance sérieuse des Allemands à l'égard de leur démocratie.

CRITIQUES À L'ÉGARD DE L'AGENDA

157

Les critiques les plus diverses ont été énoncées aussitôt l'agenda présenté. Une critique répandue déplore que ce tournant politique important n'ait pas donné lieu à des explications plus élaborées et surtout à une nouvelle « vision » politique. Effectivement, le discours du chancelier du 14 mars 2003 s'est limité à un programme de travail pour retrouver la croissance économique et arriver à une diminution sensible du chômage. À peine parle-t-il de l'avenir des jeunes qu'il ne faudrait pas trop charger. Dans une nouvelle déclaration devant le Bundestag, le 25 mars 2004, sorte de bilan intermédiaire de l'agenda, le chancelier insiste beaucoup sur ce point et en fait son argument principal. Afin de « préserver les chances de nos enfants et petits-enfants » et pour que l'Allemagne reste, sous des conditions qui ont évolué profondément, un pays de prospérité et de justice sociale – une notion qui a manqué complètement lors de la présentation de l'agenda –, il faut la réformer. Mais

5. Voir notre analyse « La crise de la CDU », dans *Pouvoirs*, n° 94, *L'État-providence*, 2000, p. 131-140.

6. Voir l'éditorial de la *Süddeutsche Zeitung*, 14-15 août 2004 : « Die neue Notgemeinschaft ».

tout en évoluant, l'Allemagne doit rester « une société sociale » (*eine soziale Gesellschaft*) et non pas être dominée par les égoïsmes des individus ou des groupes. Si l'on ne peut pas maintenir l'État-providence tel qu'il existe et si l'on ne doit pas combattre chaque réforme comme une attaque contre la justice – cela s'adresse à l'aile gauche du SPD et aux syndicats –, il ne faut pas non plus que la société se dissolve – ce sera le résultat de la politique prônée par les libéraux « purs et durs », donc la plus grande partie de l'opposition.

158 Toutefois, les contours de cette nouvelle société restaient encore dans le vague. Au moins la notion de justice sociale est-elle complétée: la compensation ne doit pas seulement se faire à l'intérieur de la génération active, mais entre au moins trois générations: les retraités, les actifs et les enfants petits-enfants. Malgré ces efforts, on ne saisit pas encore très bien ce qui doit remplacer l'État-providence traditionnel si ce ne doit pas être « l'État minimum » des libéraux.

La critique de l'opposition porte sur la forme et sur le fond. Puisque le gouvernement réalise les réformes nécessaires d'une façon maladroit et souvent confuse, elles perdent une partie de leur efficacité, et les gens sont désorientés. Mais plus encore, la CDU/CSU et le FDP, soutenus par les organisations patronales et une partie des médias, veulent aller plus loin. Puisque la CDU/CSU dispose de la majorité au Bundesrat et que la deuxième chambre doit donner son accord à la plupart des lois nécessaires⁷, elle a réussi à imposer certaines de ses exigences qui ont durci les mesures.

Cependant, il faut bien constater que la CDU est loin d'être unanime sur son programme de réformes.

La critique de l'aile gauche du SPD et des syndicats va dans l'autre sens: la politique de l'agenda manque, selon eux, d'équilibre social. Ils demandent, sans grand succès, d'une part des corrections pour adoucir les réformes les plus dures, d'autre part – et en vain – de « faire payer les riches » pour corriger les iniquités (par un impôt sur la fortune et l'arrêt d'autres baisses d'impôts prévues pour le 1^{er} janvier 2005). Cette critique est certes exagérée et quelque peu sommaire et elle ne tient pas assez compte des contraintes extérieures (Union européenne et pacte de stabilité, mondialisation), mais elle n'est pas sans fondement. Puisqu'un objectif essentiel de l'agenda est la réduction des dépenses sociales, ce sont les bénéficiaires des prestations sociales qui sont directement concernés. Et ce sont les couches populaires qui supportent les réductions générales (assurance maladie, retraites) beaucoup plus que les gens aisés. Par contre, ce sont ces derniers qui profitent le plus de la réforme fiscale.

Finalement, il y a une critique qui met en cause l'efficacité de la politique de réformes: puisqu'elle n'a pas atteint ses buts proclamés, il faut l'abandonner et la remplacer. Les différentes mesures de l'agenda ont pour effet de diminuer le pouvoir d'achat, tandis que la politique d'austérité de l'État freine la reprise économique. Ainsi, l'agenda et sa politique de l'offre a aggravé la stagnation économique, et le chancelier Schröder est dénoncé par Oskar Lafontaine comme « le nouveau Brüning »⁸. Pour sortir de

7. Voir notre analyse « La cohabitation à l'allemande », dans *Pouvoirs*, n° 84, *La liberté*, 1998, p. 177-189.

8. Heinrich Brüning, chancelier de 1930 à 1932, pratiquait une politique d'austérité pour

la crise, il faut donc changer de cap et pratiquer une politique keynésienne. C'est l'aile gauche du SPD, soutenue par la majorité des syndicats et quelques économistes, qui prône cette « nouvelle » politique, jusqu'à présent sans succès⁹.

LA CRISE DU SPD

L'agenda a entraîné des conséquences dramatiques pour le SPD, certes imprévisibles dans leur gravité. Elles sont le plus visibles dans les résultats électoraux et les sondages. Qu'il s'agisse d'élections européennes, régionales ou municipales, le SPD encaisse des défaites qu'il faut bien considérer comme historiques.

La série des revers commence déjà quelques semaines avant le fameux discours du chancelier devant le Bundestag. Le 2 février 2003, le SPD perd les élections dans la Hesse (recul de 10,3 points) et en Basse-Saxe (- 14,5 points!). La CDU, qui défend sa majorité dans la Hesse et conquiert le fief de Gerhard Schröder, élargit de ce fait sa majorité au Bundesrat. Les débuts brouillons du nouveau gouvernement et une politique déjà en contradiction avec ses proclamations pendant la campagne électorale en sont les causes. Le succès du SPD à Brême¹⁰, le plus petit Land de l'Allemagne, est dû à des facteurs locaux (la très grande popularité du maire) et reste exceptionnel. En Bavière (21 septembre 2003), le SPD reste, avec 19,6 % (- 9,1 points), pour la première fois au-

dessous de 20 % et on se demande s'il est encore un « grand » parti attrape-tout (*Volkspartei*). La CSU, elle, triomphe avec 60,7 % et conquiert la majorité des deux tiers au Landtag (Parlement régional). L'espoir du SPD d'avoir plus de succès en dehors du fief d'Edmund Stoiber est bientôt déçu. À Hambourg, autrefois une de ses places fortes, il n'atteint, le 29 février 2004, que 30,5 % (- 6 points), son plus mauvais résultat depuis 1945. La CDU fait un bond (+ 21 points!), enregistre son meilleur résultat dans la ville et obtient la majorité absolue des sièges. Aux élections européennes, le 13 juin 2004, c'est la catastrophe: les 21,5 % (- 9,2 points) constituent le plus mauvais résultat du SPD dans une élection à l'échelon national depuis la fondation de la République fédérale. Aux élections régionales en Thuringe, le même jour, c'est encore pire: avec 14,5 % (- 4 points), il descend encore d'un niveau déjà très bas et il est devancé non seulement par la CDU (majorité absolue au Landtag), mais très nettement aussi par le PDS (26,1 %). Dans la Sarre, autrefois le fief d'Oskar Lafontaine, il perd, le 5 septembre 2004, 13,6 points, retombant ainsi, avec 30,8 %, à son niveau de 1960, et il est nettement distancé par la CDU (majorité absolue au Landtag). Si le résultat en Brandebourg est, le 19 septembre 2004, avec 31,9 % (- 7,4 points), moins mauvais que les sondages ne le laissaient craindre, en Saxe, c'est, le même jour, la débâcle: pour la première

159

surmonter la crise économique. En fait, sa politique aggravait la situation et donnait des arguments aux partis extrémistes (NSDAP et KPD).

9. L'argumentation détaillée se trouve, de façon polémique, mais appuyée sur des faits et des chiffres, in Albrecht Müller, *Die Reformlüge*, Munich, Droemer, 2004. L'auteur était un collaborateur de Willy Brandt et de Helmut Schmidt.

10. Avec 42,3 % (- 0,3 point), le SPD reste le parti le plus fort, tandis que la CDU recule de 7,3 points (29,8 %).

fois depuis 1945, le SPD reste en dessous de 10 % et ne devance, avec 9,8 %, que de très peu le parti d'extrême droite NPD. Des élections municipales dans plusieurs Länder confirment cette pente glissante vers le bas qui ressemble parfois à une chute libre.

La tendance générale est sans équivoque, indépendamment des situations régionales. C'est le même facteur qui joue partout le rôle dominant : une grande partie des électeurs, parfois plus de la moitié, déclarent voter contre « la politique de Berlin ». Ils utilisent les élections intermédiaires pour manifester leur mécontentement avec les mesures de l'agenda 2010.

160

Le SPD perd surtout ses électeurs, jusqu'à présent particulièrement fidèles, des couches populaires (ouvriers, employés, chômeurs). Récusant la politique « antisociale » du gouvernement fédéral, ils ne voient plus dans le SPD le parti qui défend leurs intérêts et s'occupe de leurs problèmes. Dans la plupart des Länder, la CDU – et surtout la CSU en Bavière – tient maintenant la première place dans l'électorat ouvrier. Même si les ouvriers et les chômeurs ne votent guère plus pour la CDU qu'auparavant, et s'ils restent simplement chez eux, la pilule est amère à avaler pour le SPD.

Les sondages corroborent le verdict des urnes. Depuis novembre 2003, le SPD reste au-dessous de 30 %. Parfois, il ne dépasse pas 25 %, le chiffre le plus bas que les sondages aient jamais donné pour le parti. Comparé au résultat des élections au Bundestag en 2002, c'est une chute jamais enregistrée par un parti au gouvernement. Si le SPD n'obtenait effectivement que 30 % (ou moins) des

voix aux prochaines élections au Bundestag, prévues pour 2006, il retomberait au niveau des années 1950, avant son renouvellement au congrès de Bad Godesberg (1949, 29,2 % ; 1953, 28,8 % ; 1957, 31,8 %). Il n'aurait aucune chance de remporter ces élections avec son partenaire, les Verts, bien que ce parti enregistre des progrès aux élections et soit doté de plus de 10 % d'intentions de vote par les sondages. Paradoxalement, les Verts ne sont pas punis par les électeurs pour la politique du gouvernement qu'ils défendent pourtant et qu'ils voudraient même plus résolue et plus sévère. L'explication en est probablement que leur clientèle, plus aisée que celle du SPD, souffre moins des conséquences de la politique de l'agenda.

Aussi douloureuse que la suite des défaites électorales, la perte substantielle d'adhérents est, pour le SPD, un signe grave. Au mois de juin 2004, il y a encore 628 500 membres inscrits. D'un point de vue français, c'est beaucoup, et le PS serait heureux s'il en avait seulement la moitié. Mais pour le SPD, toujours un parti de masse, ce chiffre est décevant, comparé aux périodes antérieures (plus d'un million en 1976 !). Les pertes sont effectivement énormes : depuis 1990, le SPD a perdu 292 600 adhérents, presque un tiers (31 %). Déjà entamé dès son arrivée au gouvernement en 1998, le recul s'accélère depuis le tournant politique de mars 2003¹¹. Comme les résultats électoraux, le nombre d'adhérents est retombé au niveau des années 1950. La CDU/CSU, qui perd aussi des adhérents mais dans des dimensions moindres, dépasse nettement le SPD, avec 764 200 membres, ce qui est aussi une première. Ces pertes entraînent

11. Ainsi, de la fin 2002 à juin 2004, les pertes s'élèvent à 65 000, c'est-à-dire un cinquième de la perte totale depuis 1990, en un an et demi.

un vieillissement des adhérents du SPD. D'une part, les membres plus âgés, souvent inscrits au parti depuis des décennies, quittent « leur parti » moins facilement que les plus jeunes; d'autre part, il n'y a plus guère d'entrées. Ainsi, en 2003, on constate le chiffre le plus élevé de départs depuis la réunification et, en même temps, le chiffre le plus bas d'entrées depuis 1956. On ne compte que 8% d'adhérents à l'âge des Jusos (moins de 35 ans), contre 30% en 1974. Par contre, le pourcentage des plus de 60 ans s'élève maintenant à 42%.

La perte d'adhérents et les défaites électorales entraînent d'abord des pertes financières. Mais elles entraînent aussi et surtout un découragement, une perte de motivation, de dynamisme (par l'absence des jeunes), bref une crise de militantisme et un affaiblissement de l'organisation. Même si dans une démocratie des médias et à l'époque des experts en communication les adhérents n'ont plus la même importance pour les partis politiques qu'autrefois, un parti comme le SPD perd, avec leur défection, beaucoup de sa force et du sentiment de sa valeur.

Le SPD s'affaiblit aussi par le désaccord avec les syndicats. À la différence de la France, il y a toujours eu une coopération étroite entre le SPD et les syndicats. Malgré certaines tensions, quand le SPD était au gouvernement les syndicats étaient ses alliés naturels. C'était particulièrement sensible et important pendant les campagnes électorales,

comme encore en 2002. Cette union a fait place à un conflit acerbe entre la direction du SPD, notamment le chancelier, et les syndicats les plus puissants. D'accord avec l'aile gauche du SPD, ils reprochent à l'agenda de ne pas tenir suffisamment compte des exigences de justice sociale, et des intérêts de leurs membres.

L'aspect le plus grave de la crise du SPD, ce sont les doutes qu'il fait naître quant à sa conception politique générale et son identité. Sa marque, qui le distinguait des autres partis, tenait à la place centrale qu'il conférait à la notion de justice sociale. Cette notion était définie comme la distribution juste – pas complètement égalitaire – de la richesse matérielle du « haut en bas », c'est-à-dire des couches aisées vers les plus démunies. Et c'est l'État qui devait assurer ce transfert, par sa politique, notamment sociale et fiscale. Le souci principal du SPD était donc le développement de l'État-providence; mais, actuellement, il doit prendre des décisions qui signifient sa réduction, voire son arrêt. L'agenda est ressenti par les couches populaires comme un abandon de la justice sociale dans sa signification traditionnelle¹². Tandis que les charges nouvelles atteignent les couches populaires, les classes supérieures sont favorisées par la réforme fiscale¹³. Les restrictions qu'apporte l'agenda sont tout de suite sensibles, mais les succès annoncés – notamment une réduction du chômage – se font attendre¹⁴.

161

12. Aux élections régionales en Bavière, un tiers d'anciens électeurs du SPD déclaraient que la justice sociale n'avait plus sa place dans la politique du SPD.

13. Sur le nombre grandissant des Allemands fortunés, voir *Süddeutsche Zeitung*, 23 août 2004. Un rapport du gouvernement fédéral constate un nombre croissant de pauvres, *ibid.*, 20 septembre 2004.

14. Lors de la présentation de l'ensemble des réformes, en septembre 2002, M. Hartz avait prévu, avec un optimisme assez imprudent, de réduire le nombre des chômeurs de 2 millions en trente mois.

Le PDS n'est pas seul à reprocher au SPD de renier ses valeurs fondamentales de solidarité et de justice sociale, de « trahir » sa tradition. Conscient de la tension, pour ne pas dire la contradiction entre les valeurs traditionnelles du parti et sa politique actuelle, le chancelier et un certain nombre de dirigeants du SPD ont fait l'effort de donner une définition (partiellement) nouvelle à la notion de justice sociale¹⁵. Il ne faut ainsi plus réduire cette notion à « une distribution juste de la prospérité acquise », mais accorder la même importance aux chances qu'offre la société à tous ses membres – chance d'obtenir la meilleure éducation et formation possible et d'avoir un emploi. Par conséquent, une politique qui donne la priorité au développement du système d'enseignement et à la création d'emplois, en réduisant les charges sociales sur les salaires, est une politique de justice sociale. De plus, la justice entre les générations doit impérativement faire partie de la justice sociale.

De même, il faut se garder de donner à la notion de solidarité une définition unilatérale. La responsabilité sociale et l'effort individuel sont des compléments indispensables. Finalement, le SPD doit repenser le rôle de l'État dans sa conception politique. Jusqu'à présent trop étatiste, il lui faut dorénavant accorder plus d'importance au principe de subsidiarité (un emprunt à la doctrine sociale de l'Église!) et, par conséquent, à la responsabilité individuelle.

Le ministre de l'Économie et du Travail, Wolfgang Clement, n'exagère guère quand il parle d'un nouveau Bad Godesberg¹⁶. L'agenda fonde effectivement une pratique nouvelle pour laquelle il faut encore trouver une explication théorique. L'accord Schröder-Blair de 1999 était une première tentative, abandonnée à cause d'une résistance interne au SPD. En fait, le SPD s'est engagé maintenant, en soutenant la politique de son chancelier, dans « la troisième voie »¹⁷, mais sans que la direction l'avoue ouvertement et ose en donner un fondement théorique.

Les défaites électorales, la baisse persistante dans les sondages et la perte massive d'adhérents ont soulevé dans le SPD critiques et controverses. L'accord presque unanime dans les instances dirigeantes du parti et le vote massif (90 % des délégués) du congrès extraordinaire du SPD à Berlin, le 1^{er} juin 2003, comme du congrès de Bochum en novembre 2003 en faveur de l'agenda, ne donnent sans doute pas une image fidèle de l'humour dans le parti. La menace, cachée ou ouverte et plusieurs fois répétée, du chancelier de se retirer au cas où le parti désavouerait sa politique a certes facilité l'obtention de ces votes. Cependant, selon des sondages, une bonne moitié seulement du parti soutient vraiment la politique de l'agenda. Cette situation est à l'origine de la décision surprenante de Gerhard Schröder d'abandonner la pré-

15. Discours du chancelier au Bundestag le 25 mars 2004, au congrès du SPD à Bochum le 17 novembre 2003; surtout toute une série d'articles et d'entretiens dans le *Vorwärts*, organe officiel du SPD, en 2003 et 2004.

16. Au congrès de Bad Godesberg, en novembre 1959, le SPD avait adopté un programme qui abandonnait le marxisme pour accorder la théorie avec une pratique déjà bien établie et guère contestée.

17. Voir Anthony Giddens et Tony Blair, *La Troisième Voie*, Paris, Seuil, 2002.

sidence du parti¹⁸. Il propose Franz Müntefering, déjà président du groupe SPD au Bundestag, comme son successeur. Un congrès extraordinaire le consacre, le 21 mars 2004, à une majorité écrasante (95 %). Contrairement à Gerhard Schröder, qui n'a jamais été l'enfant chéri du parti, Franz Müntefering y est très populaire; il parle le langage des « camarades » et trouve facilement le contact avec « la base ». Il a réussi à calmer les débats internes, mais les résultats électoraux restent peu satisfaisants.

Y a-t-il, pour le chancelier et le SPD, une sortie de la crise ? S'il changeait de cap et engageait une politique keynésienne, comme le réclame inlassablement Oskar Lafontaine, le chancelier perdrait toute crédibilité et le SPD risquerait de s'enfoncer encore plus profondément dans la crise. Conscient de cela, mais aussi convaincu que sa politique est la bonne, le chancelier montre une fermeté impressionnante. Une meilleure communication et une meilleure explication pourraient aider à ce que la politique de l'agenda soit mieux comprise et acceptée.

DES CHANGEMENTS DANS LE SYSTÈME DES PARTIS ?

L'affaiblissement du SPD a naturellement une influence sur tout le système des partis et par la suite sur le fonctionnement du système politique. On a déjà dit que les victoires de la CDU/CSU aux élections régionales ont élargi sa majorité au Bundesrat et qu'il faut l'accord de la deuxième chambre pour la plupart des mesures législatives importantes (notamment Hartz IV). Les résul-

tats des élections en Saxe et en Brandebourg ont démontré que cette situation n'est pas seulement avantageuse. L'électeur tient la CDU, à bon droit, pour aussi responsable des décisions dont il est mécontent que le SPD, et il se détourne maintenant aussi de la CDU. Les victoires électorales de cette dernière sont fragiles, car elle perd des voix (en chiffres absolus) dans toutes les élections de l'année 2004, à l'exception de Hambourg. Les élections européennes et trois élections régionales sur cinq se soldent même par un recul en pourcentage. Après les manifestations contre Hartz IV dans les nouveaux Länder, cette évolution est particulièrement nette. Le 19 septembre 2004, la CDU perd 15,8 points en Saxe (où elle reste tout de même le parti le plus fort) et 7,2 points en Brandebourg, où, avec seulement 19,4 %, elle n'arrive que loin derrière le SPD (31,9 %) et même le PDS (28 %). On peut donc en conclure que ce sont les deux grands partis qui paient la politique des réformes sociales dont ils portent ensemble la responsabilité.

Les partis qui profitent du large mécontentement sont des partis protestataires et populistes. En Saxe comme en Brandebourg, le PDS et l'extrême droite ont rassemblé un tiers des voix. Le PDS, qui était la force dominante des manifestations contre Hartz IV, améliore sa position dans les nouveaux Länder (gains à toutes les élections) et obtient des pourcentages équivalents, voire supérieurs à ceux des deux « grands ». Ses progrès plus modestes en Allemagne de l'Ouest (2,3 % en Sarre, un gain de 1,5 point), ajoutés à sa forte position dans

18. Normalement, le chancelier est en même temps président de son parti. L'exception la plus notable était Helmut Schmidt.

les nouveaux Länder, pourraient lui permettre de franchir la barre des 5 % en 2006 et de revenir au Bundestag. L'agenda sert à la réanimation efficace d'un moribond.

Après le PDS, c'est à l'extrême droite que profite l'agenda. Après avoir échoué de peu en Sarre (4 %), le NPD triomphe en Saxe. Avec 9,2 % (+ 7,8 points), il est presque à égalité avec le SPD ! En Brandebourg, la DVU, autre parti d'extrême droite¹⁹, se maintient au Landtag (6,1 %). Dans les deux Länder, l'extrême droite est nettement plus forte que les Verts ou le FDP. Ce sont surtout les jeunes²⁰, chômeurs et ouvriers précaires qui sont séduits par ces partis. Dans une situation souvent difficile et avec des perspectives plutôt sombres, ils applaudissent les slogans nationalistes et xénophobes et partagent la critique sommaire à l'égard des partis et des institutions représentatives.

On voit bien que la stabilité de la démocratie allemande court un danger réel. Dans l'hypothèse, qu'on ne peut plus exclure, où le PDS et l'extrême droite seraient représentés dans le prochain Bundestag, il sera difficile de former une majorité²¹. Il ne faut pas encore penser à l'instabilité de la République de Weimar, mais les jours tranquilles de la deuxième république allemande pourraient bien prendre fin.

UN NOUVEAU CONFLIT INTERALLEMAND EST-OUEST ?

Le succès du PDS aux élections dans les nouveaux Länder révèle un problème devenu virulent et très visible avec les

manifestations contre les réformes du marché du travail (Hartz IV). Ces manifestations rassemblaient dans les villes en Allemagne de l'Est des dizaines de milliers de personnes, tandis que les rangs des manifestants étaient beaucoup plus clairsemés dans les villes de l'Allemagne de l'Ouest (parfois seulement quelques centaines). Cette différence s'explique bien sûr par le nombre beaucoup plus grand de chômeurs concernés dans l'ex-RDA, souvent mal informés. Mais cette explication est insuffisante ; les observateurs tombent d'accord pour ne voir dans l'opposition à cette réforme qu'une occasion pour manifester un mécontentement plus général et plus profond. Les « Ossis » se sentent toujours et peut-être de plus en plus comme des citoyens de « deuxième classe » et ils croient que les Allemands de l'Ouest ont renoncé à la solidarité, malgré les transferts importants qui continuent. Ce sentiment de frustration peut certes se fonder, partiellement, sur une attitude souvent condescendante, parfois hautaine des « Wessis », mais il a ses racines aussi dans l'expérience vécue dans la RDA. La RDA était une dictature qui prenait soin de ses citoyens-sujets d'une façon assez étendue, même si c'était à un niveau de prospérité modeste (*Fürsorgediktatur*). La justice sociale était sentie, dans une certaine mesure, comme une égalité sociale, malgré les privilèges de la *nomenklatura*. À l'État incombait tout naturellement la tâche de réaliser cette justice sociale. Les citoyens de l'ex-RDA supportent donc mal des inégalités trop marquées. La majorité ne considérerait

19. Pour la première fois, les deux partis ont conclu un accord de ne pas se faire concurrence.

20. En Saxe, 20 % des électeurs nouveaux votent NPD !

21. Au Landtag de Saxe, six partis sont maintenant représentés, ce qu'on n'avait pas vu dans un Landtag depuis les années 1950.

pas un régime qui accepte trop d'inégalités comme une démocratie²². Le côté social d'une démocratie leur paraît plus important que le côté libéral. Ce passé (et il faudrait y ajouter les douze années de la dictature nazie) explique aussi que les attentes des « Ossi » envers l'État sont particulièrement grandes. Ils sont moins prêts que les « Wessis » à accepter une politique qui tend à réduire le rôle de l'État, qui ne lui confie plus la tâche de protéger l'individu contre tous les risques de la vie. Si l'on tient compte de ce contexte, il n'est pas étonnant que le soutien à la démocratie réelle se réduise car elle n'apporte plus ni la sécurité sociale ni la prospérité comme on l'attendait lors de la réunification²³.

L'incompréhension chez beaucoup de citoyens des nouveaux Länder correspond à une irritation croissante chez les « Wessis ». De plus en plus souvent, l'opinion est exprimée que les problèmes économiques (par exemple, dans certaines villes de la Ruhr) seraient aggravés par les transferts vers les nouveaux Länder. Les aides de l'État ne devraient plus, selon ces « Wessis », être données uniquement aux nouveaux Länder, mais aussi aux villes et aux régions à l'ouest qui en ont besoin (ce qui aurait pour résultat de réduire d'autant l'aide aux nouveaux Länder).

Les remarques du Bundespräsident qui constate les différences de niveau de vie entre l'Est et l'Ouest, le Nord et le Sud, tout en indiquant qu'il faut les accepter et non pas essayer de les aplanir artificiellement par des subventions permanentes, sont certes justes, mais tombent à un mauvais moment. Comme

la politique de l'agenda, ces remarques risquent d'envenimer les relations toujours difficiles entre les deux parties de l'Allemagne qui ont été séparées pendant quarante ans. Si l'on en croit les sondages²⁴, un « Ossi » sur huit – et même un « Wessi » sur quatre – voudrait revenir sur la réunification. Le journaliste Peter Bender a-t-il eu raison de dire que, depuis le 3 octobre 1990, l'Allemagne est unifiée, mais pas encore les Allemands ?

UNE CRISE DE LA DÉMOCRATIE ALLEMANDE ?

Bonn n'est pas Weimar – tel est le titre d'un livre célèbre d'un journaliste suisse qui date de 1956. Cet optimisme n'est-il plus de mise ? Après les succès électoraux de l'extrême droite, les observateurs, notamment étrangers, se posent avec une certaine inquiétude la question de savoir si la démocratie allemande n'est pas un système qui ne fonctionnerait que pour « les beaux jours » (*Schönwetterdemokratie*). Ils se demandent si elle est assez solide pour tenir bon dans des périodes difficiles, quand la situation économique et financière contraint à des coupes douloureuses dans les prestations sociales.

Incontestablement, il y a des indices qui paraissent signaler qu'un nombre croissant d'Allemands prend ses distances à l'égard de la démocratie. Un premier indice est la participation électorale, qui recule sensiblement depuis quelques années. Aux élections européennes, elle est tombée, avec 43 %, à son point le plus bas d'une élection à l'échelon national. Les 55,5 % de participation en Sarre constituent le chiffre le plus bas d'une

165

22. Voir un sondage dans *Die Zeit*, 2 septembre 2004.

23. Un tiers, selon le même sondage.

24. Sondage de l'Institut Forsa, in *Saarbrücker Zeitung*, 9 septembre 2004.

élection régionale dans un Land de l'ancienne RFA. Depuis 1994, c'est un recul de près de 20 points ! Souvent ce n'est même pas la moitié des inscrits qui vote aux élections municipales²⁵. Cette abstention ne s'explique pas en premier lieu par un désintéret politique général ; depuis quelques années, c'est d'une abstention protestataire dirigée contre les partis établis, peut-être contre la démocratie représentative, qu'il s'agit. Mais aux élections décisives, c'est-à-dire au Bundestag, la participation, même en recul, se tient à un haut niveau (80 %).

166 Un autre indice est le vote en faveur des partis d'extrême droite et, dans une moindre mesure, en faveur du PDS. Le tabou historique, les querelles entre les différents partis et leurs chefs, l'absence d'un leader charismatique et, peut-être surtout, une très bonne situation économique et sociale ont jusqu'à présent empêché que l'extrême droite ne devienne une force politique de quelque importance. Les résultats électoraux récents, notamment en Saxe, semblent indiquer que cela pourrait changer. Si le vote pour l'extrême droite doit être interprété surtout comme un vote protestataire, qui pourrait disparaître aussi vite qu'il est apparu, il faut pourtant tenir compte de sa composante politique, à

savoir xénophobe et antidémocratique.

Un troisième indice est donné par les sondages, souvent ambigus et même contradictoires. Quelques tendances paraissent tout de même assez claires. Le pourcentage de la population qui soutient sans réserves la démocratie (dans un sens abstrait) est tombé à environ 50 %, un des chiffres les plus bas depuis la réunification. Le pourcentage des démocrates convaincus est sensiblement inférieur dans les nouveaux Länder. La satisfaction envers la démocratie « réelle », telle qu'elle fonctionne, s'élève encore à 60 % dans l'ancienne RFA, et à 30 % seulement dans l'ancienne RDA²⁶. L'attitude est particulièrement négative à l'égard des partis politiques : deux tiers les voient d'un œil assez critique ou les récuse purement et simplement. Les deux grands notamment, le SPD et la CDU, perdent adhérents et électeurs dans des proportions inquiétantes. La confiance en leur capacité à apporter des solutions à des problèmes comme le chômage est faible. Et pourtant la stabilité de la démocratie allemande a reposé jusqu'à présent essentiellement sur eux.

Il ne faut ni exagérer ni dramatiser, mais il est bien possible que la deuxième démocratie allemande entre dans sa phase la plus difficile.

25. Par exemple, 38,5 % seulement des inscrits ont participé au deuxième tour, décisif et ouvert, de l'élection du maire de Saarbrücken, le 19 septembre 2004.

26. *Datenreport 2004*, Bonn, 2004, p. 650.

LES ÉLECTIONS EUROPÉENNES DE 2004

Un mois et demi après l'entrée dans l'Union européenne de dix nouveaux pays et un an avant l'adoption de nouvelles institutions, les élections européennes du mois de juin 2004 constituaient un rendez-vous électoral symbolique fort. Pour la première fois, près de 350 millions d'électeurs, appartenant à 25 nations différentes, étaient appelés à voter pour désigner les 732 députés du Parlement européen.

Ce scrutin avait donc valeur de test pour l'Europe. Pourtant, les premiers enseignements de ces élections ne portent pas à l'optimisme. L'abstention a atteint des records, puisque moins d'un électeur sur deux s'est déplacé (45,6 %). Dans les dix nouveaux États membres de l'Union européenne, la participation fut même particulièrement faible, avec seulement 26 % de votants. Dans plusieurs pays, les courants nationalistes ou eurosceptiques ont vu leur audience progresser. Enfin, à l'exception de l'Espagne, de la Grèce et du Luxembourg, tous les gouvernements en place ont été largement sanctionnés par les électeurs déplaçant ainsi le débat européen vers des enjeux principalement nationaux. On espérait de ces élections qu'elles matérialiseraient

une nouvelle dynamique européenne. Celle-ci semble au contraire hésitante et modelée par des forces contradictoires, et la plupart des commentaires post-électoraux ont surtout mis l'accent sur les incertitudes et les doutes de l'électorat.

L'ABSTENTION

A-T-ELLE VRAIMENT PROGRESSÉ ?

D'une manière générale, les élections européennes sont, de toutes les échéances électorales, celles qui mobilisent le moins les électeurs. Avec 54,4 % d'abstention dans l'ensemble de l'Union, elle progresse de 6 points par rapport à 1999, prolongeant ainsi la tendance constatée depuis 1979.

Depuis une vingtaine d'années, les démocraties occidentales sont confrontées à un phénomène d'érosion électorale qui voit se conjuguer une progression constante de l'abstention et la poussée des formations contestataires. Pourtant, le recul de la participation électorale à l'occasion de ces élections n'est pas aussi fort que ce que peuvent laisser penser les commentaires qui ont été faits à chaud. En effet, si la moyenne pondérée au nombre d'habitants semble

Tableau 1.
Évolution du taux de participation
aux élections européennes (%)

	1979	1984	1987	1989	1994	1995	1996	1999	2004
Allemagne	65,7	56,8		62,3	60			45,2	43
France	60,7	56,7		48,7	52,7			46,8	42,75
Belgique	91,4	92,2		90,7	90,7			91	90,81
Italie	84,9	83,4		81,5	74,8			70,8	73,1
Luxembourg	88,9	88,8		87,4	88,5			87,3	90
Pays-Bas	57,8	50,6		47,2	35,6			30	39,3
Grande-Bretagne	32,2	32,6		36,2	36,4			24	38,9
Irlande	63,6	47,6		68,3	44			50,2	59,7
Danemark	47,8	52,4		46,2	52,9			50,5	47,9
Grèce		77,2		79,9	71,2			75,3	63,4
Espagne			68,9	54,6	59,1			63	45,1
Portugal			72,4	51,2	35,5			40	38,79
Suède						41,6		38,8	37,8
Autriche							67,7	49,4	42,43
Finlande							60,3	31,4	41,1
République tchèque									28,3
Estonie									26,89
Chypre									71,19
Lettonie									41,34
Lituanie									48,38
Hongrie									38,5
Malte									82,37
Pologne									20,87
Slovénie									28,3
Slovaquie									16,96
<i>Moyenne de l'UE</i>	<i>63</i>	<i>61</i>	<i>/</i>	<i>58,5</i>	<i>56,8</i>	<i>/</i>	<i>/</i>	<i>49,8</i>	<i>45,6</i>

Source: Commission européenne.

Tableau 2.
Résultat des référendums sur l'adhésion à l'Union européenne

<i>Pays</i>	<i>Date du scrutin</i>	<i>Participation (en %)</i>	<i>% du oui</i>
Malte	8 mars 2003	91	53,6
Lettonie	20 septembre 2003	72,53	67
Estonie	14 septembre 2003	64	66,83
Lituanie	10-11 mai 2003	63,5	89,92
Slovénie	23 mars 2003	60,44	89,64
Pologne	7-8 juin 2003	58,85	77,45
Rép. tchèque	13-14 juin 2003	55,21	77,33
Slovaquie	16-17 mai 2003	52,15	92,46
Hongrie	12 avril 2003	45,62	83,76
<i>Moyenne brute</i>		62,58	77,55

* Dans le cas de Chypre, c'est le Parlement qui a voté la ratification.

169

accréditer cette thèse, elle lisse les particularités nationales qui sont plus contrastées, et minore les évolutions contraires.

La participation électorale reste ainsi élevée dans les pays où le vote est obligatoire, comme c'est le cas pour le Luxembourg (93 %), la Belgique (90 %), Chypre (71,2 %) et la Grèce (63,4 %). Elle reste également forte dans les États qui ont depuis toujours une forte tradition de participation électorale, comme l'Italie (73,1 %), l'Irlande (61 %) et Malte (82 %). La participation a par ailleurs fortement progressé dans plusieurs pays, comme les Pays-Bas (+ 9,3 points par rapport à 1999), la Grande-Bretagne (+ 15 points), l'Irlande (+ 9,5) et la Finlande (+ 9,5). Au final, l'abstention n'a fortement progressé, par rapport à 1999, que dans un nombre limité de pays. Il s'agit de la France (- 4 points), de l'Autriche (- 7), de la Grèce (- 12) et

surtout de l'Espagne (- 18). Dans ces deux derniers cas, le contexte national explique par ailleurs une large part de cette augmentation. Les Espagnols ont ainsi voté quatre fois en un an, et la campagne électorale en Grèce a été largement occultée par l'organisation des jeux Olympiques de l'été. En définitive, la participation moyenne dans l'Europe des quinze est identique à celle de 1999 (49,4 % en moyenne en 2004, contre 49,8 % en 1999) et ne justifie pas que l'on parle d'une progression alarmante de l'abstention, même si elle reste naturellement trop élevée en tant que telle.

C'est donc le niveau élevé de l'abstention dans les dix nouveaux pays de l'Union européenne qui a fortement pesé sur la moyenne européenne. À l'exception de Malte et Chypre, la participation y est particulièrement faible. Seul un électeur sur quatre est allé voter, en

moyenne, dans ces dix pays (26,3 %). Ainsi, seuls 17 % des Slovaques, 20,7 % des Polonais et 28,3 % des Slovènes se sont rendus aux urnes, ce qui constitue une déception évidente moins de cinquante jours après leur entrée dans l'Union européenne (cf. tableau 2). On retrouve là les pays où l'abstention s'était déjà signalée par des niveaux élevés lors du référendum en 2003 sur l'adhésion à l'Union européenne de leur pays. Dans le cas de la Pologne, le contexte national a par ailleurs très largement contribué à cette abstention. Les Polonais traversent une crise politique majeure sur fond de scandales politico-financiers – à quoi est venu s'ajouter un pont de quatre jours, peu propice à mobiliser les électeurs. C'est en Lettonie et en Lituanie, avec respectivement 41,2 et 39,4 %, que la participation a été la plus forte en Europe centrale et orientale.

Par ailleurs, si l'on compare le niveau de l'abstention à l'occasion des européennes dans ces dix nouveaux pays avec la participation lors des derniers scrutins nationaux et locaux, on constate que l'écart reste important. Par rapport aux trois dernières élections, seules la République tchèque, la Pologne et la Slovénie connaissent une baisse régulière de la participation électorale. Comme dans le reste de l'Europe, l'abstention varie, en définitive, en fonction du type d'élection. Lors des dernières élections générales dans chacun de ces pays, le taux de participation moyen fut de 56 %, soit près de 30 points de mieux qu'aux européennes de 2004.

DES ÉLECTIONS FORTEMENT NATIONALISÉES

La seconde caractéristique de ce scrutin aura été la relégation au second plan des questions européennes au profit d'une forte nationalisation des thèmes et des enjeux des campagnes électorales. Les élections européennes peinent à traduire l'émergence d'une culture politique et citoyenne européenne, et la plupart des électeurs considèrent encore ces élections comme secondaires. Comme souvent dans ces cas-là, les considérations de politiques nationales l'emportent, ce qui rend par ailleurs plus délicate l'interprétation des résultats, plusieurs niveaux de lecture étant dès lors possibles. Dans le cas des élections européennes de 2004, c'est le mouvement de mécontentement à l'égard des majorités en place qui aura davantage retenu l'attention. Le Baromètre des élections européennes réalisé par la Sofres montrait, par exemple, pour la France, que 60 % des personnes interrogées souhaitaient qu'aux élections européennes « les électeurs profitent de cette élection pour manifester leur mécontentement à l'égard du gouvernement¹ ».

En effet, seuls 6 pays sur 25 (Espagne, Grèce, Luxembourg, Irlande, Pays-Bas et Slovaquie) ont échappé à la lame de fond de contestation. Et encore, il convient de noter que, dans le cas de l'Espagne et de la Grèce, les électeurs venaient de changer de majorité, anticipant simplement de quelques mois cette tendance. Le Parti socialiste espagnol devance ainsi légèrement le Parti populaire (43,3 % contre 41,3 %), tandis qu'en Grèce la droite devance très lar-

1. Sofres, Baromètre des élections européennes, terrain des 7 et 8 juin 2004.

Tableau 3. Les raisons de l'abstention chez les électeurs

	<i>Pas intéressé par l'UE</i>	<i>Ne connaît pas assez l'UE ou le PE</i>	<i>Total</i>
Moyenne UE 15	6 %	6 %	12 %
Suède	10 %	35 %	45 %
Danemark	8 %	19 %	27 %
Finlande	15 %	7 %	22 %
Royaume-Uni	9 %	4 %	13 %

Source: Eurobaromètre, printemps 2004, Commission européenne.

171

gement les socialistes du PASOK (43 % contre 34 %), confirmant ainsi les dernières élections nationales. En définitive, le Premier ministre luxembourgeois est le seul, parmi ses 24 homologues, à sortir conforté de ces élections. Les chrétiens sociaux, au pouvoir pourtant depuis vingt-cinq ans, remportent le même jour les élections européennes et les élections législatives.

Dans les 19 autres pays, ces élections ont été l'occasion pour les électeurs de manifester leur mécontentement à l'égard de leur gouvernement, qu'il soit de gauche, comme en Angleterre ou en Allemagne, ou qu'il soit de droite, à l'image de la France, de l'Italie ou du Portugal, pour ne citer que nos voisins les plus proches.

L'analyse des résultats aux élections européennes permet cependant d'esquisser un nouveau portrait de la géopolitique de l'Europe. Trois ensembles régionaux se dessinent à l'issue des scrutins de juin.

L'arc septentrional prudemment européen

L'Europe du Nord se distingue nettement du reste de l'Union européenne par quelques traits spécifiques. À l'exception de l'Angleterre (où les travaillistes ne recueillent que 22,6 % des voix) et du Danemark, les électeurs ont tout d'abord moins sanctionné leur gouvernement à l'occasion de ces élections. En Finlande, la formation du Premier ministre est devancée de peu par le parti conservateur (23,7 % contre 23,3 %). En Suède, le parti social-démocrate, au pouvoir, reste la principale formation politique, avec 24,7 % des voix, malgré un recul important par rapport aux dernières législatives (- 14 points). En Irlande, le Fianna Fail au pouvoir recule également, mais reste, avec près de 29 % des voix, la principale formation de l'île.

La seconde caractéristique de cette région d'Europe est la persistance d'une opinion publique réservée à l'égard de la construction européenne. Que ce soit en Angleterre avec le UKIP (17 % des voix), les pays scandinaves avec les souverainistes de la « Liste de juin »

qui obtiennent 14,5 % des voix en Suède notamment, l'Irlande avec ses formations nationalistes et régionalistes qui totalisent plus de 40 % des voix, le Danemark où les sociaux-démocrates, particulièrement prudents sur les questions européennes, dépassent les 30 %, tous ces pays ont accordé une large audience aux formations souverainistes ou eurosceptiques.

L'Europe occidentale en proie au désenchantement politique

172 Les vieilles démocraties de l'Europe occidentale connaissent, elles aussi, certaines similitudes qui se sont à nouveau exprimées à l'occasion des élections européennes. La crise de confiance entre les électeurs et le système politique est patente, et la valse des gouvernements et des majorités constitue l'un des syndromes les plus visibles de ce malaise démocratique. C'est dans cette région de l'Europe que le vote sanction à l'égard des gouvernements a été le plus fort. Les électeurs français, allemands, italiens, portugais ont très largement boudé les listes électorales des partis au pouvoir, qui accusent le plus souvent 10 points de retard sur l'opposition. Ainsi, en Allemagne, les socialistes du SPD connaissent une défaite historique avec 21,5 % des voix, ce qui constitue leur plus faible score depuis 1953. Les Verts allemands, membres de la coalition gouvernementale, échappent cependant à ce désaveu et progressent de 5,5 points, n'en rendant que plus manifeste l'échec personnel de Gerhard Schröder. En France, plus de 12 points séparent le Parti socialiste (28,89 %) de l'UMP (16,63 %), confirmant les tendances des dernières élections régionales et cantonales. Au Portugal, les socialistes ont devancé de plus de 10 points les deux formations de la

droite gouvernementale, et totalisent 45 % des voix. La toute nouvelle formation d'extrême gauche, le BE, y obtient même un siège avec près de 5 % des voix. En Espagne et en Grèce, les changements de majorité récents s'inscrivent dans la même dynamique.

Une autre particularité de cette aire est liée à l'existence de formations d'extrême droite qui, malgré des fortunes électorales inégales, se maintiennent à des niveaux élevés depuis près de vingt ans. Que ce soit en France, où le Front national recueille 9,8 % des voix, en Belgique où le Vlaams Blok obtient 14,3 % des suffrages, en Italie où l'Alliance nationale et la Ligue du Nord totalisent 15 % des voix, l'extrême droite continue de bénéficier d'une forte audience. Si, en Autriche, le FPÖ accuse un sévère recul, passant de 23,4 % des voix en 1999 à un peu plus de 6 % en 2004, le grand vainqueur du scrutin est le populiste anti-européen Hans-Peter Martin qui dépasse les 14 % en 2004.

Le nombre de listes qui se sont présentées à ces élections constitue également un indicateur de ce malaise de la démocratie représentative. Sur l'ensemble des États de l'Union européenne, 452 listes étaient en compétition, ce qui représente une moyenne de 18 listes par pays. On en compte pourtant 23 en Grèce, 24 en Allemagne, 31 en Espagne, 36 en Italie et 41 en France. Cette atomisation de l'offre électorale a été favorisée par la difficulté des principales formations gouvernementales à répondre aux aspirations des citoyens.

Pour autant, les opinions publiques y sont globalement plus favorables à l'Union européenne, malgré le cas particulier de l'Autriche et des Pays-Bas, où l'euroscepticisme reste plus vif qu'ailleurs.

L'Europe centrale et orientale des nouveaux pays de l'Union :

une entrée dans l'Europe douloureuse

Les nouveaux pays d'Europe centrale constituent un bloc moins homogène et d'une lecture moins commode que les deux précédents. Jeunes démocraties parlementaires aux économies encore en phase de transition pour la plupart, elles ont connu des transformations rapides qui font encore débat en leur sein et engendrent doutes, déceptions et expériences politiques chaotiques. Ainsi, 56 % des abstentionnistes des 10 nouveaux États membres de l'Union déclarent qu'ils ne sont pas allés voter par manque de confiance dans la politique ou parce qu'ils ne s'y intéressent pas (contre 31 % dans les 15 « anciens membres »²). Pour certains, les promesses européennes tardent à montrer leurs fruits. Pour d'autres, au contraire, elles supposent des évolutions trop radicales mettant en danger une identité nationale tout juste retrouvée. On comprend mieux dès lors le triptyque qui caractérise ces élections dans cette région : une abstention massive, des gouvernements fortement sanctionnés, et l'éclatement du système partisan dont ont su tirer parti la plupart des listes défendant les minorités régionales, les formations nationalistes ou corporatistes et, d'une manière générale, tous les contestataires.

Les gouvernements de ces pays ont tout d'abord subi d'importants revers, accentués par l'ampleur de l'abstention. Ainsi, en République tchèque, les sociaux-démocrates du Premier ministre n'obtiennent que 8,7 % des voix, très loin du Parti démocrate civique (30 %), principale formation d'opposition : la défaite est très lourde. En Pologne, la

déroute des sociaux-démocrates du SLD est similaire : avec 9,2 % des voix, ils subissent un échec évident dans un contexte de crise politique majeure. En Estonie, les électeurs se sont également tournés vers la principale formation d'opposition, le Parti populaire des modérés (RM, social-démocrate) qui recueille 36,8 % des voix, alors que le parti du Premier ministre (Res Publica) n'obtient que 6,7 % des suffrages. En Lettonie, une seule des trois formations de la coalition gouvernementale, le Parti du peuple, parvient à envoyer un député à Bruxelles, et la formation du Premier ministre n'a obtenu que 4,2 % des voix. En Hongrie, la formation du Premier ministre obtient 34,3 % des voix, mais cela la situe néanmoins très loin de la principale formation d'opposition, qui recueille 47,4 % des voix.

Les formations populistes et eurosceptiques ont par ailleurs bénéficié du soutien d'une partie importante de la population. Ainsi, plus de la moitié des députés européens polonais ont été élus sur des listes critiquant violemment les modalités d'adhésion à l'Europe. La très réactionnaire liste des familles polonaises recueille 15,7 % des voix (9 députés) et le parti populiste du SO totalise 10 % des suffrages (6 députés). En Estonie, le Parti centriste, également très antieuropéen, atteint les 17,5 %, pendant qu'en Lettonie le parti Pour la patrie et la liberté, nationaliste et conservateur, recueille près de 30 % des suffrages et emporte la moitié des sièges. On retrouve une situation identique en République tchèque où se conjuguent une très forte abstention (72 %) et un report massif sur les deux formations les moins favorables à l'Europe. La droite

2. Eurobaromètre de la Commission européenne, printemps 2004.

nationale mobilise 30 % des électeurs et les communistes du KSCM un peu plus de 20 %. La question des minorités reste également très prégnante dans ces régions. La Hongrie envoie ainsi au Parlement un représentant tzigane. En Lettonie, c'est la question de la minorité russe, qui représente 35 % de la population, qui a structuré la campagne électorale. En Slovaquie, la minorité hongroise est parvenue à élire 2 députés au Parlement européen avec 13 % des voix.

174 Le système des partis dans les 25 pays de l'Union demeure donc encore très disparate d'un pays à l'autre, et les traditions politiques assez éloignées. Les élections européennes ont avant tout répondu à des logiques politiques nationales où l'insatisfaction des électeurs à l'égard de leur gouvernement reste le trait dominant. Le maintien d'élections européennes structurées et animées par les partis nationaux limite de toute façon la lisibilité de la dimension européenne de ces élections, malgré quelques tentatives isolées pour coordonner certaines campagnes, à l'image des écologistes ou du Mouvement de juin dans les pays scandinaves. Pourtant, ces secousses électorales et le succès des formations d'opposition n'auront que marginalement modifié les équilibres politiques du Parlement européen.

DES RAPPORTS DE FORCE INCHANGÉS AU PARLEMENT EUROPÉEN OÙ DOMINENT LES DROITES

Si la structuration politique du Parlement européen renvoie à une distinction relativement classique des familles politiques, les logiques qui président aux clivages idéologiques, aux votes et aux positionnements politiques sont le plus souvent assez éloignées de ce que

nous connaissons dans nos parlements nationaux. La partition droite/gauche conserve naturellement une pertinence, notamment parce qu'elle structure toujours le vote des électeurs. Mais il convient de garder à l'esprit qu'au sein du Parlement européen les appartenances nationales, les grands systèmes des cultures politiques et partisans organisent autant, sinon plus, les clivages politiques.

La domination des droites au Parlement européen

Comme le montre le tableau 4, les grands équilibres du Parlement européen n'auront pas été bouleversés à l'occasion de cette élection. Ni l'ampleur du vote sanction dans la plupart des pays, ni l'arrivée de dix nouveaux États au sein de l'Union n'auront modifié le rapport des forces politiques au sein du Parlement européen.

Le Parti populaire européen (PPE, droite) reste largement en tête avec 268 sièges, devant les socialistes du PSE (200), les libéraux du groupe ADLE (88) et les Verts (42). La gauche non socialiste totalise 41 députés (groupe GUE/NLG), légèrement devant les indépendants (37 sièges) et les souverainistes du groupe Union pour l'Europe des nations (27 élus). Les non-inscrits constituent pour leur part un groupe de 29 députés.

Pour la seconde fois, le Parti populaire européen, avec 268 députés sur 732 et un peu plus de 36,5 % des sièges, représente la principale force politique du Parlement. Par rapport aux dernières élections, il connaît une très légère baisse (1 point). Les libéraux du groupe ADLE se sont en revanche étoffés, notamment sous l'impulsion des 11 députés UDF français qui ont quitté le PPE. Ils constituent désormais un groupe de 88 députés.

Tableau 4.
Répartition des sièges au Parlement européen

	<i>PPE</i>	<i>PSE</i>	<i>ADLE</i>	<i>Verts/ ALE</i>	<i>GUE/ NLG</i>	<i>Ind/ Dem</i>	<i>UEN</i>	<i>NI</i>	<i>Total</i>
Belgique	6	7	6	2				3	24
Rép. tchèq.	14	2			6	1		1	24
Danemark	1	5	4	1	1	1	1		14
Allemagne	49	23	7	13	7				99
Estonie	1	3	2						6
Grèce	11	8			4	1			24
Espagne	24	24	2	3	1				54
France	17	31	11	6	3	3		7	78
Irlande	5	1	1		1	1	4		13
Italie	24	16	12	2	7	4	9	4	78
Chypre	3		1		2				6
Lettonie	3		1	1			4		9
Lituanie	2	2	7				2		13
Luxembourg	3	1	1	1					6
Hongrie	13	9	2						24
Malte	2	3							
Pays-Bas	7	7	5	4	2	2			27
Autriche	6	7		2				3	18
Pologne	19	8	4			10	7	6	54
Portugal	9	12			3				24
Slovénie	4	1	2						7
Slovaquie	8	3						3	14
Finlande	4	3	5	1	1				14
Suède	5	5	3	1	2	3			19
Royaume-Uni	28	19	12	5	1	11		2	78
Total	268	200	88	42	41	37	27	29	732
% des sièges	36,6	27,3	12,2	5,7	5,6	5	3,6	3,9	100
<i>% des sièges en 99</i>	<i>37</i>	<i>28</i>	<i>8,3</i>	<i>7,1</i>	<i>7,8</i>	<i>2,8*</i>	<i>3,6</i>	<i>5,1</i>	<i>100</i>

175

* Groupe EDD en 1999.

Source: Parlement européen, situation au 1^{er} septembre 2004.

tés, soit 12 % des sièges (+ 4 points par rapport à 1999).

Le PPE est le seul groupe parlementaire à ce jour qui peut se prévaloir d'au moins un représentant de tous les pays de l'Union dans ses rangs. Les chrétiens-démocrates allemands (49 députés) constituent depuis toujours, avec les conservateurs britanniques (28 députés), la colonne vertébrale du PPE. Or ces deux courants expriment des sensibilités notablement différentes au sein des droites européennes, à commencer par la question essentielle de la démarche européenne. Elle illustre parfaitement 176 l'une des difficultés à laquelle est confronté le PPE depuis plusieurs années. Sa croissance numérique s'est faite au détriment de sa cohérence interne et au prix de divisions parfois fortes. D'autres pays sont désormais représentés en force au sein du PPE, à commencer par l'Espagne (24 députés) et l'Italie (24 élus provenant de plusieurs formations politiques, comme les chrétiens-démocrates de l'UDC et les conservateurs de Forza Italia). L'arrivée d'une vingtaine d'élus polonais issus de plusieurs formations libérales ou conservatrices, de 14 Tchèques et de 13 députés hongrois modifie également les équilibres internes du PPE. Mais l'on voit bien que le cœur géographique de l'Europe se trouve en position de force au sein de ce groupe parlementaire. L'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, la France et le Royaume-Uni totalisent à eux cinq 142 députés sur les 268 du groupe. Le PPE devra par ailleurs composer désormais avec une frange eurosceptique renforcée dans ses rangs et apprendre, plus que les autres groupes parlementaires, à gérer des logiques géographiques, politiques et culturelles inédites.

Quant aux libéraux centristes de

l'ADLE, les Britanniques, les Français, les Italiens et les Allemands en forment, sans surprise, l'ossature (42 députés, soit la moitié du groupe); à la recherche d'un nouveau souffle, ils constituent selon les cas une force d'appoint pour le PPE ou pour les socialistes du PSE. Ce groupe affiche désormais un volontarisme plus fort, notamment sous l'influence de la délégation française qui souhaite y puiser une identité nouvelle. Il reste lui aussi l'agrégation de parlementaires d'horizons très variés provenant du centre droit (l'UDF française notamment) et du centre gauche (quelques élus de la coalition de l'Olivier de Prodi par exemple ou d'individualités comme Emma Bonino pour l'Italie).

Une gauche en perte d'influence

Le Parti socialiste européen représente la seconde force politique du Parlement européen. Avec un groupe de 200 députés, issus de presque tous les pays de l'Union (à l'exception de Chypre et de la Lettonie), il connaît un nouvel échec en ne totalisant que 27 % des sièges (- 1 point) et ne parvient toujours pas à retrouver son niveau de 1994. La France (31), l'Allemagne (23) et l'Espagne (24) fournissent les principaux contingents de parlementaires du PSE. Avec les Britanniques (19), les Italiens (16) et les Portugais (12), ces six pays représentent 125 parlementaires sur les 200 du groupe, soit plus de 62 % des sièges. Les Britanniques et les Allemands ont cependant perdu le tiers de leurs élus lors de ces élections (- 10 députés chacun), alors qu'ils dominaient fortement le PSE jusqu'ici. En revanche, arrivent 9 députés hongrois et 8 polonais. La représentation des nouveaux pays de l'UE semble relativement faible par rapport au PPE. Sur les 162 élus des nouveaux pays, seuls

31 se sont inscrits au PSE, contre 69 au PPE.

La cohérence politique et idéologique du PSE demeure sensiblement plus forte qu'au sein du PPE, notamment en raison de l'appartenance des différents partis socialistes et sociaux-démocrates à l'Internationale socialiste et d'une culture réformiste commune. Les différences n'en restent pas moins évidentes. Les Français, Italiens, Espagnols, Portugais et Grecs ont des traditions socialistes et républicaines quelque peu différentes de celles, sociales-démocrates, des Britanniques, Allemands, Hollandais, Belges et Autrichiens.

Malgré un scrutin peu favorable, les Verts et les communistes parviennent à limiter leurs pertes au Parlement européen. L'arrivée des dix nouveaux pays leur était *a priori* plutôt défavorable. Le mouvement écologiste est en effet quasiment inexistant dans cette région de l'Europe. À l'exception notable de la Lettonie, aucun des nouveaux États membres n'a envoyé siéger d'élus Verts. Le groupe écologiste au Parlement européen enregistre de fait un recul d'un point et demi par rapport à 1999 (5,7 % des sièges, contre 7,1 % en 1999). Les Allemands avec 13 députés représentent plus du tiers des parlementaires du groupe et font un bond spectaculaire par rapport à 1999 (+ 9 élus). Déjà fortement influents sur l'ensemble du courant écologiste en Europe, ils s'affirment désormais comme la référence essentielle de cette famille politique, aux dépens des Français qui perdent leur leadership (- 3 élus) et des Belges (- 4 députés).

Les communistes et l'extrême gauche du groupe GUE/NG reculent quant à eux d'un point, passant de 6,5 % des sièges à 5,6 %. Là encore, l'arrivée de

dix nouveaux pays, dont huit anciens membres du Bloc soviétique, ne leur a pas été favorable. Seuls les électeurs tchèques ont envoyé des élus communistes à Bruxelles (6), ainsi que Chypre, où le parti communiste AKEL a obtenu près de 28 % des voix et 2 députés. Ce sont les Allemands et les Italiens, avec 7 parlementaires chacun, qui fournissent l'essentiel de ce groupe. La géographie du vote est d'ailleurs très marquée, autour d'une Europe rhénane (Allemagne, République tchèque, Pays-Bas) et des pays du bassin méditerranéen (Grèce, France, Italie, Chypre, Portugal). Les Français, qui étaient 15 à siéger dans la précédente assemblée, ne sont plus désormais que 3, issus des rangs du PCF, traduisant le recul des communistes mais surtout de la liste LCR/LO qui perd tous ses représentants.

Au total, tous les groupes parlementaires européens de gauche accusent un recul par rapport à 1999, accentuant le décrochage constaté depuis 1994 et assez loin de l'idée d'une « Europe rose » née de l'arrivée au pouvoir entre 1995 et 1997 des socialistes anglais, espagnols, français, allemands et italiens qui avait marqué les esprits.

La redistribution des cartes au sein des familles nationalistes et eurosceptiques

Les résultats obtenus par les formations populistes, eurosceptiques ou souverainistes ont marqué les esprits et les commentateurs à l'issue du scrutin. Pour autant, le poids global de ces formations reste quasiment identique au sein du Parlement européen, puisque, si les partis eurosceptiques ont connu d'indéniables succès, l'audience des formations nationales populistes s'est en revanche émue.

Pour faire vite, on constate l'exis-

tence de mouvements identitaires forts à la périphérie de l'Europe et des courants d'extrême droite principalement dans les zones industrielles de l'axe rhénan. L'importance du vote ouvrier en faveur de l'extrême droite se vérifie d'ailleurs dans la plupart des pays européens concernés.

C'est en Angleterre, dans les pays nordiques, en Pologne et d'une manière générale en Europe centrale que les formations souverainistes et identitaires ont connu les gains les plus spectaculaires, à l'image du Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni (UKIP) qui progresse de 10 points par rapport à 1999. Les courants d'extrême droite ont en revanche souvent marqué le pas lors de ces élections. C'est évidemment le cas du FPÖ autrichien qui ne recueille plus que 6,33 % des voix, comme des Pays-Bas où la liste Pim Fortuyn a connu un rapide déclin après son succès de 2002. On trouve dans cette galaxie le Front national en France (9,8 %), le Vi Blok belge (14,3 %), l'Alliance nationale et la Ligue du Nord en Italie (qui totalisent 16,1 % des voix), le TB/LNNK de Lettonie (29,8 %), ou encore le LAOS grec (4,1 %). Il est à noter que l'extrême droite reste absente, ou marginale, dans de nombreux États. C'est le cas notamment des pays qui ont connu des régimes autoritaires, comme l'Allemagne naturellement, mais aussi l'Espagne (le franquisme), le Portugal (le salazarisme) et la Grèce (le régime des colonels).

Les trois groupes parlementaires que sont L'Union pour l'Europe des nations, le groupe Indépendance et démocratie et le groupe des non-inscrits accueillent la quasi-totalité des élus de ces formations. Ils totalisent 12,5 % des sièges en 2004, contre 11,5 % en 1999, grâce notamment à la croissance du

groupe Indépendance et démocratie (+ 2,2 points) où siègent les 10 nouveaux parlementaires polonais de la Ligue des familles. Ces différentes formations ne sont jamais parvenues à constituer durablement un groupe uni au sein du Parlement européen. L'extrême droite, depuis 1979, n'est parvenue à constituer un groupe parlementaire qu'à deux reprises, en 1984 et en 1989.

L'Union pour l'Europe des nations (27 députés) est le plus petit groupe du Parlement européen. Il rassemble une bonne partie des souverainistes, comme le Fianna Fail irlandais, de l'Alliance nationale italienne ou des conservateurs du Pis polonais. Le groupe des non-inscrits (29 députés) compte quant à lui les députés français du FN ou ceux de la Ligue du Nord. C'est dans ce groupe que siégeaient, en 1999, les parlementaires du FPÖ autrichien et que l'on retrouve aujourd'hui les 2 élus de la liste de Hans-Peter Martin. Dans le groupe Indépendance et démocratie, le plus important des trois (37 parlementaires), siègent notamment ceux de la Ligue de la famille, les 11 élus du Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni (UKIP) ou encore ceux du Mouvement pour la France de Philippe de Villiers.

Les élections européennes ont également mis en évidence l'existence de courants d'extrême droite dans les 8 nouveaux pays de l'Europe centrale et orientale. On y trouve aujourd'hui aussi bien d'anciens communistes versant désormais dans l'ultra-nationalisme que toute une galaxie de formations d'extrême droite nationalistes et xénophobes. De fait, les parlementaires des nouveaux pays de l'Union connaissent un poids inédit dans ces groupes parlementaires. Ils représentent ainsi la moitié des députés du groupe Union pour

l'Europe des nations (13 sur 27) et le tiers des non-inscrits (10 sur 29).

Une normalisation des structures partisans par le haut

En définitive, l'entrée de dix nouveaux pays dans l'Union européenne n'aura que marginalement modifié les rapports de force partisans au sein du Parlement européen. Aucun groupe parlementaire nouveau ne s'est créé malgré les intérêts régionaux évidents, et aucun de ses représentants ne préside de groupe parlementaire. Les mouvements agraires totalisent 5 députés, les Polonais sont suffisamment nombreux, parmi les eurosceptiques, pour faire un groupe à eux seuls. Sur les 162 députés issus des dix nouveaux membres de l'Union, seuls 10 iront siéger dans le groupe des non-inscrits. Les 150 restants se sont répartis dans l'ensemble des groupes parlementaires préexistants, traduisant une normalisation de la vie politique européenne par le haut. La stratégie du PPE en la

matière a été particulièrement efficace puisqu'il accueille à lui tout seul 69 de ces nouveaux élus.

Une redistribution des cartes au sein des courants populistes a profité aux courants eurosceptiques davantage qu'à l'extrême droite, ce dont les dix nouveaux membres sont représentatifs. Les courants régionalistes et identitaires bénéficient de la réaction au phénomène centripète de la construction européenne. D'une manière générale, on les retrouve essentiellement aux marges de l'Europe. Au centre, en revanche, les sociaux-démocrates et les conservateurs tiennent un discours sensiblement plus européen.

Sans modifier les équilibres politiques au sein du Parlement européen, ces élections traduisent de nouveaux équilibres géographiques et de nouveaux clivages culturels. Mais aux contextes nationaux chaotiques, la nouvelle Europe politique propose une transition en douceur après l'élargissement.

PIERRE ASTIÉ
DOMINIQUE BREILLAT
CÉLINE HISCOCK-LAGEOT*

REPÈRES ÉTRANGERS

(1^{er} JUILLET – 30 SEPTEMBRE 2004)

181

ALLEMAGNE

1^{er} juillet 2004. Président fédéral. Élu le 23 mai, Horst Koehler, 61 ans, prête serment comme neuvième président fédéral de la RFA (*La Croix*, 2 juillet 2004; *Libération*, 2 juillet 2004).

CHILI

26 juillet 2004. Chef de l'État; responsabilité pénale. Le feuilleton de la responsabilité pénale de l'ancien dictateur Augusto Pinochet Ugarte (1973-1990), 88 ans, entamé le 16 octobre 1998 par son arrestation à Londres sur demande du juge espagnol Baltasar Garçon, connaît un nouvel épisode (cf. RE 88, 90, 96 et 100). La Cour suprême confirme un arrêt de la cour d'appel de Santiago du 28 mai rendu par 14 voix contre 9, décidant la levée de l'immunité de celui-ci, rendant ainsi possible l'ouverture d'un procès contre l'ex-président chilien pour

sa participation présumée à l'opération d'élimination des opposants de gauche par les dictatures sud-américaines dans les années 1970 et 1980 (plan Condor). Elle se prononce par 9 voix contre 8, car il y a des preuves de la bonne santé de l'ancien dictateur.

Jusqu'alors, le général Pinochet avait toujours réussi à échapper à la menace d'une condamnation dans son pays. En 2002, la Cour suprême avait estimé que l'état de santé du général en retraite – « démence légère mais incurable » – ne lui permettait pas de se défendre devant les tribunaux (*La Croix*, 17 et 22 juillet, 4, 30 août, 3, 10, 23 et 27 septembre 2004; *Le Figaro*, 26, 27 et 28-29 août 2004; *Libération*, 24-25 juillet, 25 au 28-29 août, 7, 22, 27 et 29 septembre 2004; *Le Monde*, 28 août, 2, 7, 8, 26-27 et 28 septembre 2004; *Courrier international*, 2 septembre 2004).

* Université de Poitiers – UMR 6567 CECOJI.

CHINE

16 au 19 septembre 2004. Plénum du Parti communiste chinois (PCC). Le quatrième plénum depuis le Congrès du PC de novembre 2002 (cf. RE 105) accepte la démission de Jiang Zemin, 78 ans, de la présidence de la Commission des affaires militaires du Comité central du Parti (CAMCC). Elle sera désormais assumée par le chef du Parti communiste et de l'État chinois, Hu Jintao. Âgé de 61 ans, il avait déjà succédé à Jiang Zemin au poste de secrétaire général du Parti communiste en 2002 et à celui de président de la République en 2003. Le président chinois contrôle ainsi les trois leviers politique, civil et militaire du pouvoir.

Cette division marque la retraite définitive de Jiang Zemin arrivé à la tête de la Chine en 1989 après la répression du Printemps de Pékin (*La Croix*, 14, 20 et 21 septembre 2004; *Le Figaro*, 17 et 20 septembre 2004; *Libération*, 16, 17 et 20 septembre 2004; *Le Monde*, 18 au 21 et 29 septembre 2004; *Courrier international*, 23 septembre 2004).

ÉTATS-UNIS

14-15 juillet 2004. Amendement à la Constitution, mariage. Le Sénat rejette un amendement destiné à interdire le mariage homosexuel et affirmant que « le mariage aux États-Unis consiste uniquement en l'union d'un homme et d'une femme ». La Cour suprême du Massachusetts, le 17 mai 2004, avait lancé le débat. Il n'y a que 50 sénateurs pour voter en faveur de ce texte, 48 s'y opposant. La majorité des deux tiers n'est pas atteinte.

Cela ne clôt pas le débat. Le 3 août,

les électeurs du Missouri, par 70 % des voix, approuvent une proposition visant à inclure l'interdiction du mariage homosexuel dans la Constitution. Le 12 août, la Cour suprême de Californie annule tous les mariages homosexuels de San Francisco depuis le 12 février 2004. Ils avaient cessé le 11 mars en attendant la décision de la Cour suprême. Celle-ci n'a pas défini le mariage mais a décidé à l'unanimité que le maire avait outrepassé ses droits alors que, par référendum en 2000, les Californiens avaient adopté une loi qui définit le mariage comme l'union entre un homme et une femme (*La Croix*, 5 et 16 août 2004; *Libération*, 13-14 et 15 juillet, 13, 14-15 août 2004; *Le Monde*, 16 juillet 2004).

1^{er} juillet au 30 septembre 2004. Élections présidentielles. La campagne électorale pour les élections du 2 novembre 2004 est marquée par les deux conventions des partis. Celle du Parti démocrate se réunit à Boston du 26 au 29 juillet avec 4 353 délégués. 4 255 délégués se prononcent en faveur de John Kerry qui a choisi John Edwards comme colistier, et 37 voix vont au représentant de l'Ohio, Dennis Kucinich, qui avait pourtant appelé à se rallier à John Kerry.

Les républicains tiennent leur convention à New York, ville qui leur est peu favorable. Ils n'ont que 3 conseillers municipaux sur 51. La convention désigne sans surprise le ticket George W. Bush-Richard B. Cheney (*La Croix*, 6, 7 et 9 juillet, 30 août au 3 septembre 2004; *Libération*, 7, 26, 27, 28, 29, 30, 31 juillet, 28-29 août au 4-5 septembre 2004; *Le Monde*, 8, 9, 14, 27, 29, 30 juillet, 29-30 août au 4 septembre 2004; <http://www.cnn.com/2004/ALL-POLITICS/10/04/debate.main/>).

GRANDE-BRETAGNE

15 septembre 2004. Chambre des communes ; chasse. Par 256 voix contre 166, les députés votent l'interdiction de la chasse à courre au renard. Tony Blair veut parvenir à ce résultat en utilisant le *Parliament Act* qui permet à la Chambre des communes de passer outre l'avis des lords, hostiles au texte. C'était la quatrième tentative. Chaque fois, les lords y étaient opposés. En outre, la reine a fait part de son inquiétude ! Le Premier ministre demandera au speaker, Michael Martin, d'invoquer cette procédure utilisée trois fois en 50 ans.

Au cours du débat, des manifestants font irruption dans l'enceinte des Communes. C'est un fait sans précédent depuis Charles I^{er} au XVII^e siècle... Plus concrètement, cela pose le problème de la sécurité qui est assurée par des « hommes en collants » portant un costume traditionnel avec queue-de-pie, hauts-de-chausses, souliers vernis, sous la direction du sergent d'armes (chez les lords il s'agit de l'huissier de la verge noire [*Black Rod*]). Par convention, la police ne doit pas pénétrer au Parlement (*La Croix*, 6, 16 et 20 septembre 2004 ; *Libération*, 16 septembre 2004 ; *Le Monde*, 17 et 19-20 septembre 2004).

IRAK

7 août 2004. Peine de mort. Le gouvernement rétablit la peine de mort, suspendue en 2003 sur injonction britannique. Sous Saddam Hussein, elle était appliquée dans 114 cas (dont le vol de voiture...). On ne peut considérer qu'il s'agit d'une étape vers la démocratie (*Le Monde*, 10 août 2004).

ISRAËL

9 juillet 2004. Cour internationale de justice. « L'édification du mur qu'Israël, puissance occupante, est en train de construire dans le territoire palestinien occupé, y compris à l'intérieur et sur le pourtour de Jérusalem-est, et le régime qui lui est associé » est jugée contraire au droit international par la Cour internationale de justice dans un avis rendu par 14 voix contre 1 (le juge américain Buergenthal), à la suite de la demande d'avis faite par l'Assemblée générale des Nations unies le 8 décembre 2003.

Le 20 juillet, une résolution de l'Assemblée générale rendue par 150 voix contre 6 (États-Unis, Israël, Australie, Micronésie, Marshall et Palau) et 10 abstentions (dont le Canada) exige le respect de l'avis. L'Union européenne a voté unanimement pour.

Cette construction de 680 kilomètres de long connaît des conséquences juridiques en Israël, même si le gouvernement refuse de tenir compte de l'avis. Le 1^{er} juillet, la Cour suprême avait déjà ordonné à l'armée de suspendre la construction d'un segment du mur. Le 19 août, un rapport du conseiller juridique du gouvernement, Menachem Mazouz, recommande que le tracé du « mur de sécurité » soit redessiné conformément à la décision de la Cour suprême israélienne le 30 juin (*La Croix*, 2, 9, 12 et 22 juillet 2004 ; *Libération*, 10-11, 12, 22, 23 juillet 2004 ; *Le Monde*, 3 au 6, 12, 13, 15 et 22 juillet, 21 août 2004 ; <http://www.cij-icj.org>).

RUSSIE

13 septembre 2004. Réformes. Vladimir Poutine présente une réforme radicale

des institutions pour renforcer « la verticale du pouvoir ». Dorénavant, les dirigeants des 89 sujets de la Fédération ne seront plus élus au suffrage universel direct mais par « les parlements locaux sur proposition du chef de l'État ». D'autre part, les députés de la Douma seront tous élus à la représentation proportionnelle. Cela évitera les candidats indépendants (*La Croix*, 27 septembre 2004; *Libération*, 15 et 17 septembre 2004; *Le Monde*, 15, 17, 19-20 et 24 septembre 2004; *Courrier international*, 23 septembre 2004).

184

UNION EUROPÉENNE

20 juillet 2004. Parlement européen. Le socialiste espagnol Josep Borrell, 57 ans, est élu président du Parlement européen dès le premier tour par 388 voix contre 208 au libéral polonais Bronislaw Geremek et 51 voix au communiste français Francis Wurtz. Les socialistes et conservateurs s'étaient entendus le 5 juillet pour alterner la présidence, ce qui avait suscité quelque contestation. En 2007, Hans-Gert Pöttering, CDU, devrait accéder à son tour à la présidence. Il a manqué 80 voix à Josep Borrell, tandis que Bronislaw Geremek obtenait 78 voix de plus que son soutien théorique. Josep Borrell avait été désigné par le groupe PSE par 117 voix (dont celles des Français) contre 66 au Britannique Terence Wynn.

À la suite des élections du 13 juin dernier, les 732 députés européens se sont répartis dans les groupes politiques de la manière suivante (cf. *tableau page suivante*).

Les députés français ont été particulièrement maladroits dans la répartition des responsabilités au sein du Parlement. Le PS, qui constitue la prin-

cipale délégation du groupe PSE, a laissé la présidence du groupe PSE à l'Allemand Martin Schultz dont le parti a pourtant été laminé. Le PS n'obtient que la présidence des Affaires économiques et monétaires, sans grand pouvoir, pour Pervenche Bérès, après une élection pour le moins difficile. L'UMP obtient la présidence de la commission Agriculture pour Joseph Daull, sans grand pouvoir elle aussi. L'UDF a été plus habile, obtenant deux présidences de commission : libertés publiques pour Jean-Louis Bourlanges, très bon expert du Parlement, et pêche pour Philippe Morillon (*La Croix*, 7, 9, 19 au 21 juillet; *Le Figaro*, 21 juillet 2004; *Libération*, 18 juin, 6, 7, 21, 22, 24-25 juillet 2004; *Le Monde*, 2, 7, 20 au 22, 31 juillet).

22 juillet et 12 août 2004. Commission. Le conservateur portugais José Manuel Durão Barroso succédera au centriste Romano Prodi à la présidence de la Commission le 1^{er} novembre prochain. Choisi par les chefs d'État et de gouvernement au mois de juin, il obtient l'investiture du Parlement européen avec 58 % des voix (413 votes favorables sur 664 exprimés, 251 contre, 44 abstentions, 3 bulletins blancs, 21 députés ne prenant pas part au vote). Le scrutin était pour la première fois à bulletins secrets, mais des travaillistes et des socialistes espagnols ont voté en faveur du nouveau président. Cependant, il marque une division plus nette entre la droite et la gauche.

Le nouveau président constitue en août la Commission. Il crée cinq postes de vice-présidents. Si l'Allemagne et la France en obtiennent un, les portefeuilles de premier rang leur échappent.

La véritable innovation est la création d'une sorte de première vice-prési-

Parti populaire européen (démocrates-chrétiens) et démocrates européens (PPE-DE)	268
Parti socialiste européen (PSE)	200
Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe	88
Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique	41
Verts/Alliance libre européenne	42
Union pour l'Europe des Nations	27
Indépendance et démocratie	33
Non-inscrits	33

dence avec la charge des Relations institutionnelles et de la Stratégie de communication et surtout la suppléance du président. La fonction a été confiée à la Suédoise Margot Wallstroem, commissaire à l'Environnement dans la commission sortante. Jacques Barrot, pour la France, est nommé vice-président, chargé des Transports. Le Britannique Peter Mandelson succède à Pascal Lamy au Commerce, la Néerlandaise Neelie Kroes prenant la responsabilité de la puissante direction de la Concurrence.

La Commission comprend 8 femmes sur 25 membres. Elle est de sensibilité libérale.

Les portefeuilles se répartissent comme suit: José Manuel Durão Barroso, président de la Commission, portugais; Günther Verheugen, 60 ans, vice-président, Entreprise et Industrie, commissaire sortant, SPD, allemand; Siim Kalas, 55 ans, vice-président, Affaires administratives, Audit et Lutte antifraude, ancien Premier ministre, estonien; Jacques Barrot, 67 ans, vice-président, Transports, ancien ministre, UMP, français; Rocco Buttiglione, 56 ans, vice-président, Justice, Liberté, Sécurité, ministre des Affaires européennes, UDC, italien; Margot Wallstroem, 49 ans, vice-présidente, Relations institutionnelles et Stratégie de communication, commissaire

sortante, suédoise; Benita Ferrero-Waldner, 55 ans, Relations extérieures et Politique de voisinage européen, ministre des Affaires étrangères, autrichienne; Louis Michel, 56 ans, Développement et Aide humanitaire, ancien ministre des Affaires étrangères, libéral francophone, belge; Marcos Kyprianou, 44 ans, Santé et Protection des consommateurs, ancien ministre des Finances, DIKO, chypriote; Mariann Fischer-Boel, 61 ans, Agriculture et Développement rural, Parti libéral, danoise; Joaquin Almunia, 55 ans, Affaires économiques et monétaires, PSOE, espagnol; Oll Rehn, 42 ans, Élargissement, ancien commissaire de 1995 à 1997, finlandais; Peter Mandelson, Commerce, éminence grise de Tony Blair, travailliste, britannique; Stavros Dimas, 63 ans, Environnement, grec; Laszlo Kovacs, 65 ans, Énergie, ministre des Affaires étrangères et président du Parti socialiste, hongrois; Carie McCreevy, 54 ans, Marché intérieur et Services, ancien ministre des Finances, irlandais; Ingrida Udre, 45 ans, Taxation et Union douanière, parti des Verts et des Fermiers, présidente du Parlement letton, eurosceptique, lettonne; Dalia Grybaskaite, 47 ans, Programmation financière et Budget, ancien ministre des Finances, lituanienne; Viviane Reding, 53 ans, Société de l'information et Médias,

commissaire sortante, luxembourgeoise; Joe Borg, 52 ans, Pêche et Affaires maritimes, Parti national, ancien ministre des Affaires étrangères, maltais; Neelie Kroes, 63 ans, Concurrence, ancien ministre, VVD, néerlandaise; Danuta Huebner, 56 ans, Politique régionale, proche de la gauche, polonaise; Vladimir Spidla, 53 ans, Emploi, ancien Premier ministre social-démocrate, tchèque; Jan Figel, 44 ans, Éducation, Formation, Culture et Multilinguisme, Mouvement chrétien-démocrate, slovaque; Janez Potocnik, 46 ans, Sciences et Recherche, ancien ministre des Affaires européennes, slovène.

186

Le « grand oral » se déroule du 27 septembre au 8 octobre. Certaines candidatures sont contestées. On cri-

tique les liens de Neelie Kroes avec le monde des affaires, l'eurosepticisme d'Ingrida Udre, l'attachement douteux de Rocco Buttiglione aux libertés, qui remplace Mario Monti, inflexible commissaire à la concurrence, le fait que Mariann Fischer-Bel possède une vaste exploitation agricole qu'elle ne gère pas, les liens de Bettina Ferrero-Waldner avec le FPÖ, la méconnaissance de l'anglais de Jacques Barrot (*La Croix*, 5, 13, 16 août, 28 et 2 septembre 2004; *Le Figaro*, 23 juillet et 13 août 2004; *Libération*, 23, 24-25 juillet, 5, 13, 21-22 août, 2 septembre 2004; *Le Monde*, 30 juin, 3, 16, 22, 23, 24, 25-26, 30 juillet, 3, 5, 14, 15-16, 18, 22-23 août, 22 et 28 au 30 septembre 2004; *Courrier international*, 19 août 2004).

CHRONIQUE
CONSTITUTIONNELLE
FRANÇAISE

(1^{er} JUILLET - 30 SEPTEMBRE 2004)

187

REPÈRES

2 juillet. À rebours de la doctrine Mitterrand, le président Chirac se prononce pour l'extradition de l'ancien activiste italien Cesare Battisti, dans l'attente de l'arrêt de la Cour de cassation.

7 juillet. Le Conseil d'État rejette le recours formé par M. Mamère à propos de la suspension de ses fonctions de maire.

8 juillet. M. Serge Dassault devient président de la Socpresse, éditrice du *Figaro*, de *L'Express* et de 70 journaux régionaux.

16 juillet. M. Juppé démissionne de ses fonctions de président de l'UMP.

19 juillet. Les salariés de l'entreprise Bosch à Vénissieux (Rhône) renoncent à leur durée de travail hebdomadaire de 35 heures en vue de prévenir une délocalisation.

21 juillet. Un décret nomme M. Philippe Séguin Premier président de la Cour des comptes.

22 juillet. M. Brunerie est renvoyé devant les assises pour tentative d'as-

sassinat contre le président Chirac, le 14 juillet 2002.

23 juillet. M. Guéna, ancien président du Conseil constitutionnel, est élu à la présidence de l'Institut du monde arabe.

25 juillet. MM. Mamère, député, Onesta, représentant européen, et Bové, « faucheurs volontaires » d'OGM à Verdun-sur-Garonne (Tarn-et-Garonne), revendiquent leur « culpabilité citoyenne ».

27 juillet. Des prisonniers français de la base américaine de Guantanamo sont remis aux autorités françaises. Ils seront mis en examen et écroués le 1^{er} août.

Le TGI de Bordeaux annule le mariage homosexuel célébré à Bègles le mois précédent.

2 août. M. Marchiani, préfet, ancien représentant européen, est mis en examen et écroué.

8 août. M. Talamoni déclare à Corte : « Nous sommes vos adversaires et sommes prêts à devenir vos ennemis. »

- 14 août. M. Raffarin renonce à l'amnistie fiscale pour les capitaux réfugiés à l'étranger.
- 26 août. L'université d'été du Front national, à Enghien (Val-d'Oise), est concurrencée par celle tenue à Orange (Vaucluse).
- 28 août. M. Jospin se rend à l'université d'été du PS réunie à La Rochelle (Charente-Maritime).
- 30 août. Sur France Inter, M. Seillière, président du MEDEF, déclare : « Depuis que M. Raffarin est là, on n'a rien eu pour l'entreprise. »
- 188 1^{er} septembre. Rencontre d'apaisement entre MM. Chirac et Sarkozy.
- 5 septembre. M. Sarkozy annonce sa candidature à la présidence de l'UMP, à l'occasion de l'université d'été d'Avoriaz (Haute-Savoie).
- 9 septembre. M. Fabius se prononce, sur France 2, pour le « non, sauf si » à propos du prochain référendum sur le traité constitutionnel de l'Union européenne.
- 16 septembre. M. Hollande se déclare partisan d'un « oui de combat » pour le traité précité.
- Le Premier président Séguin se prononce pour une réforme des lois de financement de la Sécurité sociale, à l'occasion de la publication officielle du rapport de la Cour des comptes.
- 23 septembre. Dans le *Wall Street Journal*, M. Raffarin exprime son « doute sur la capacité de la Turquie à faire adhérer la société turque aux valeurs européennes des droits de l'homme ».

AMENDEMENT

– « Amendement Mer ». Le gouvernement avait introduit, au cours de la dis-

cussion de la loi relative au service public de l'électricité et du gaz, une disposition modifiant la limite d'âge des présidents de conseils d'administration des établissements publics de l'État; cet amendement, qui visait notamment la nomination à la présidence d'EDF de l'ancien ministre de l'Économie, ayant été contesté, la décision 501 DC du 5 août constate que ladite modification est « ainsi qu'il ressort des débats parlementaires, dépourvue de tout lien avec le projet de loi » et donc contraire à la Constitution.

– *Lien avec le texte (suite)*. En revanche, l'article 25 de la loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement, introduit par amendement du Sénat et prévoyant le reclassement des personnels de l'Imprimerie nationale, n'a pas été considéré par la décision 502 DC comme dépourvu de tout lien avec le projet, lequel contenait, dès son dépôt, des dispositions relatives à l'emploi. L'objectif d'assurer la pérennité d'une entreprise employant plus de 1 500 salariés, bref l'opportunité, n'a pas été étranger à ce libéralisme.

– « Entonnoir ». C'est d'office que la décision 501 DC précitée a censuré deux dispositions concernant le Conseil supérieur de l'énergie, qui ne figuraient pas parmi les dispositions restant en discussion et qui ont été introduites par la CMP. Cette « police de l'entonnoir » est rigoureuse, car les dispositions en question figuraient dans le projet de loi d'orientation sur l'énergie qui n'avait pas été inscrit à l'ordre du jour de la session extraordinaire.

V. *Conseil constitutionnel. Loi.*

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Composition.* M. Laurent Wauquiez (UMP) a été élu, au scrutin de ballottage, le 4 juillet (Haute-Loire, 1^{re}) en remplacement de M. Jacques Barrot, devenu commissaire européen, dont il était le suppléant (*JO*, 6-7). Âgé de 29 ans, il devient le benjamin de l'Assemblée. M. de Villiers, élu au Parlement européen, le 13 juin 2004 (cette *Chronique*, n° 111, p. 194), a cessé d'appartenir à l'Assemblée nationale le 20 juillet, date à laquelle l'assemblée de Strasbourg a commencé son mandat, en application de l'article LO 137-1 du Code électoral. Cependant, un recours ayant été formé contre les opérations électorales de la circonscription ouest, la vacance de son siège ne pourra être proclamée qu'après la confirmation de son élection (*JO*, 20-7). M. Juppé (Gironde, 2^e) (UMP) a démissionné de son mandat, le 30 septembre (*JO*, 1^{er}-10). M. Samitier (Yvelines, 8^e) (UMP), ancien suppléant de M. Bédier, étant décédé le 10 septembre, une élection partielle sera organisée en vue de pourvoir à la vacance du siège (*JO*, 14-9).

– *La lettre du président.*

V. République.

V. Bicamérisme. Élections législatives. Immunités parlementaires. Parlement. Parlementaires en mission. Loi. Responsabilité gouvernementale.

AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Dysfonctionnement.* Le garde des Sceaux a reçu, dans le cadre d'une cérémonie inédite à la chancellerie, le 27 septembre, les 7 acquittés du procès pour

pédophilie d'Outreau (Pas-de-Calais) (*Le Monde*, 28-9).

– *Mandat d'arrêt européen (art. 88-2 C).*

M. Perben a indiqué, le 28 septembre, que la justice française a remis 107 personnes à des autorités judiciaires de l'Union européenne. Parmi elles, 35 citoyens français sont concernés, à partir du moment où l'extradition de ressortissants nationaux est désormais possible (*Le Figaro*, 29-9).

V. Libertés publiques.

189

BICAMÉRISME

– *Bilan.* Au cours de la session ordinaire 2003-2004 et la session extraordinaire de juillet, le Parlement a voté 84 lois, dont 7 d'origine parlementaire et 44 autorisant la ratification d'engagements internationaux. Un nombre record d'amendements ont été examinés : 21 000 à l'Assemblée dont environ 4 000 ont été adoptés, indépendamment des 4 600 amendements déposés par le groupe socialiste sur le projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales et écarté par le recours à l'article 49 alinéa 3C, et quelque 10 000 amendements au Sénat, dont 3 350 ont été adoptés (*Le Figaro*, 29-7).

V. Assemblée nationale. Responsabilité gouvernementale. Sénat.

CODE ÉLECTORAL

– *Élections sénatoriales*. Le décret 2004-900 du 30 août, pris pour l'application de la loi 2004-404 du 10 mai 2004 actualisant le tableau de répartition des sièges (cette *Chronique*, n° 111, p. 196), modifie des dispositions réglementaires dudit code (art. R. 164-1, notamment) (*JO*, 1^{er}-9).

– *Machines à voter*. Le décret 2004-901 du 30 août porte modification de la liste des communes où l'utilisation de ces dernières est autorisée (art. R. 53) (*JO*, 1^{er}-9) (cette *Chronique*, n° 110, p. 231).

190

V. *Élections sénatoriales. Vote*.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie*. É. Vital-Durand, *Les Collectivités territoriales en France*, 5^e éd., Hachette, 2004; S. Pinon, « L'occasion manquée de la démocratie participative dans la République décentralisée », *LPA*, 20-7; O. Gohin, « Les consultations locales de 2003, en Corse et aux Antilles », *ibid.*, 6-8; P. Jan, « L'outre-mer entre mimétisme et spécificité constitutionnelles » (à propos des lois du 27-2-2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française), *ibid.*, 3-8; J.-É. Schoettl, « L'autonomie financière des collectivités territoriales devant le Conseil constitutionnel », *LPA*, 13-8, et « La loi relative aux libertés et responsabilités locales devant le Conseil constitutionnel », *ibid.*, 31-8; B. Follin, « Le nouveau statut de la Polynésie française », *Regards sur l'actualité*, n° 303, La Documentation française, 2004, p. 75.

– *Autonomie financière* (art. 72-2 C). La LO 2004-758 du 29 juillet (*JO*, 30-7),

après déclaration de conformité du Conseil constitutionnel (2004-500 DC), énumère les « ressources propres des collectivités territoriales » (nouvel art. LO 1114-2 CGCT). Quant à « la part déterminante de l'ensemble de leurs ressources », pierre de touche de l'autonomie, représentée par les recettes fiscales et les autres ressources propres, elle est définie, de manière surprenante à la limite, uniquement par le seuil minimal constaté au titre de l'année 2003 (nouvel art. LO 1114-3); car le législateur organique, cultivant la tautologie, n'a pas fixé les conditions de sa mise en œuvre, et ce, nonobstant la pressante invitation que le Conseil lui avait adressée (2003-489 DC, 29 décembre 2003, *Loi de finances pour 2004*) (cette *Chronique*, n° 109, p. 158).

– *Compensations financières* (art. 72-2 C). Les articles 118 et 119 de la loi du 13 août relative aux libertés et responsabilités locales en déterminent, pour la première fois, les modalités (nouvel art. L. 1211-4-1 et art. L. 1614-1 CGCT).

– *Consultation des électeurs*. Les électeurs d'une collectivité territoriale peuvent désormais demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette dernière l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de sa compétence. La décision d'organiser la consultation appartient à l'assemblée délibérante (art. L. 1112-16 CGCT, rédaction de la loi 2004-809 du 13 août) (*JO*, 17-8). Cette possibilité est ouverte aussi au titre de l'intercommunalité (nouvelle rédaction de l'article L. 5211-49 CGCT).

– *Coopération transfrontalière*. Le décret 2004-956 du 2 septembre porte publi-

cation de l'accord entre les gouvernements français, allemand, luxembourgeois et suisse relatif à l'extension du champ d'application de l'accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996 sur la coopération transfrontalière aux régions de Franche-Comté et Rhône-Alpes, fait les 24 novembre 2003, 30 janvier, 2 avril et 29 juin 2004 (*JO*, 9-9) (cette *Chronique*, n° 108, p. 169).

– *Droit local alsacien-mosellan*. Le garde des Sceaux estime que les articles 130 a, 166 et 167 du Code pénal allemand relatifs aux cultes, maintenus en vigueur par un décret du 25 novembre 1919, n'ont jamais été expressément abrogés. Une seule condamnation pour trouble apporté à l'exercice d'un culte a été prononcée, en 1998, par la cour d'appel de Colmar (AN, Q, p. 5572).

Un décret du président de la République, le Conseil d'État entendu, en date du 27 septembre, porte réception d'une bulle donnée à Rome, le 17 septembre, nommant Mgr. Grallet évêque auxiliaire de Strasbourg (*JO*, 28-9) (cette *Chronique*, n° 85, p. 160).

– *Égalité entre collectivités territoriales*. Le Conseil constitutionnel a censuré, le 12 août (2004-503 DC), l'article 203 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales qui retardait, jusqu'au rééquilibrage de leurs effectifs, le transfert des personnels techniciens, ouvriers et de service des établissements scolaires dans les départements et régions d'outre-mer, compte tenu de « leur situation particulière ». En l'espèce, les écarts constatés avec certaines académies de métropole ne constituent pas des « caractéristiques et contraintes particulières », au sens de l'article 73 C, justifiant une mesure dérogoratoire.

– *Expérimentation réglementaire (art. 37-1 C)*. La loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août (*JO*, 17-8) confère, à ce titre, aux régions des compétences en matière de développement économique, de gestion de fonds communautaires, ainsi qu'une nouvelle organisation administrative des écoles primaires communales (art. 1^{er}, 44 et 70). Au regard du principe d'égalité devant la loi, le Conseil constitutionnel s'est employé à encadrer cette première expérience, à défaut d'une disposition générale comme en matière législative (cette *Chronique*, n° 108, p. 169), en posant la règle que « le législateur doit en définir de façon suffisamment précise l'objet et les conditions et ne pas méconnaître les autres exigences de valeur constitutionnelle » (2004-503 DC, cons. 9).

– *Octroi de mer*. La loi 2004-758 du 2 juillet (*JO*, 3-7) fixe les conditions de cette taxe propre aux régions d'outre-mer. Un octroi de mer régional ayant la même assiette peut être institué par les conseils régionaux (art. 37).

– *Provinces de la Nouvelle-Calédonie*. À défaut d'avoir recueilli l'avis préalable de l'assemblée délibérante (art. 77 C), le Conseil constitutionnel (2004-500 DC) a censuré la disposition de la LO relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales les incluant dans l'énumération.

– *Transfert de compétences*. Après déclaration de conformité (2004-503 DC), la loi 2004-809 du 13 août (*JO*, 17-8) a transféré notamment aux départements des attributions relatives au logement social, des compétences en matière de collèges et de lycées, le recrutement et la gestion des personnels techniciens,

ouvriers et de service de ces établissements, ainsi qu'en matière de routes nationales, devenues des « routes à grande circulation ». En un mot, la décentralisation renforcée ou « la mère des réformes » (J.-P. Raffarin).

V. *Loi. Loi organique. Pouvoir réglementaire. Président de la République.*

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

192 – *Bibliographie.* H. Oberdorff, « Le Conseil constitutionnel et l'ordre juridique communautaire: coopération et contrôle » (à propos de la décision 2004-496 DC), *RDP*, 2004, p. 869; J.-P. Camby, « Le droit communautaire est-il soluble dans la Constitution ? », *ibid.*, p. 878; A. Levade, « Le Conseil constitutionnel aux prises avec le droit communautaire dérivé », *ibid.*, p. 889; J. Roux, « Le Conseil constitutionnel, le droit communautaire dérivé et la Constitution », *ibid.*, p. 912; B. Mathieu, « Le Conseil constitutionnel conforte la construction européenne en s'appuyant sur les exigences constitutionnelles nationales », *D*, 2004, p. 1745.

– *Chr. LPA* 5 et 6-7.

– *Notes.* F. Chaltier, sous 2004-496 DC, 10-6-2004, *LPA*, 14/15-7; P.-Y. Monjal, *ibid.*, 12-8; B. Genevois, *ibid.*, *RFDA*, 2004, p. 651; J.-É. Schoettl sous 2004-497 DC, 1^{er}-7, *LPA*, 7-7; « Hauchemaille », 5-7, *ibid.*, 16-7; 2004-492 DC, 2-3-2004, *ibid.*, 26-7; 2004-499 DC, 29-7, *ibid.*, 11-8; 2004-500 DC, 29-7, *ibid.*, 13-8; 2004-502 DC, 5-8, *ibid.*, 24-8; 2004-501 DC, 5-8, *LPA*, 19-8; 2004-503 DC, *ibid.*, 12-8, 31-8; 2004-504 DC, 12-8, *ibid.*, 15-9; 2004-492, *ibid.*, 29-9.

– *Compétence et « réserve souverainiste ».* Dans le droit fil de sa décision de principe *Économie numérique* du 10 juin 2004 (2004-496 DC) (cette *Chronique*, n° 111, p. 199), le Conseil constitutionnel a décliné sa compétence au profit du juge communautaire, le 1^{er} juillet (2004-497 DC) à l'égard d'une disposition figurant dans une loi de transposition qui « se borne à tirer les conséquences nécessaires des dispositions inconditionnelles et précises » d'une directive communautaire. La transposition, en d'autres termes, ne s'est heurtée à aucune disposition expresse et spécifique de la Constitution. Le Conseil devait réitérer cette position en ce qui concerne respectivement la loi de transposition de la directive communautaire du 6 juillet 1998 relative à la protection par brevet des inventions biotechnologiques (2004-498 DC) et celle du 24 octobre 1995 en matière de traitement informatisé de données à caractère personnel (2004-499 DC). Ainsi, le Conseil « coopère à la mise en œuvre de l'ordre juridique communautaire tout en restant le gardien vigilant de la Constitution » (H. Oberdorff, *RDP*, 2004, p. 870).

– *Condition des membres.* Le président Mazeaud a été promu au grade de commandeur dans l'Ordre national de la Légion d'honneur (décret du 13 juillet, *JO*, 14-7).

– *Décisions.* V. tableau ci-après: le chiffre des 500 décisions (art. 61 al. 2C) a été atteint.

– *Membre de droit.* M. Giscard d'Estaing a été absent aux séances du 5 juillet (*JO*, 8-7), du 5 août (*JO*, 11-8) et, en partie, à celles des 29 juillet (*JO*, 7-8) et

1 ^{er} -7	Nomination d'un rapporteur adjoint (<i>JO</i> , 7-7). 2004-497 DC. Loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle (<i>JO</i> , 10-7). V. <i>Libertés publiques</i> .
5-7	Hauchemaille (<i>JO</i> , 8-7). V. <i>Contentieux électoral. Sénat</i> .
29-7	2004-500 DC. LO relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales (<i>JO</i> , 30-7). V. <i>Collectivités territoriales. Loi</i> et ci-dessous. 2004-498 DC. Loi relative à la bioéthique (<i>JO</i> , 7-8). V. <i>Libertés publiques</i> . 2004-499 DC. Loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel (<i>JO</i> , 7-8). V. <i>Libertés publiques</i> et ci-dessous.
5-8	2004-501 DC. Loi relative au service public de l'électricité et du gaz (<i>JO</i> , 11-8). V. <i>Amendement</i> . 2004-502 DC. Loi relative au soutien à la consommation et à l'investissement (<i>JO</i> , 11-8). V. <i>Loi</i> .
12-8	2004-503 DC. Loi relative aux libertés et responsabilités locales (<i>JO</i> , 17-8). V. <i>Collectivités territoriales. Pouvoir réglementaire. Responsabilité gouvernementale</i> . 2004-504 DC. Loi relative à l'assurance maladie (<i>JO</i> , 17-8). V. <i>Loi</i> et ci-dessous.

193

12 août (*JO*, 17-8). Une translation de ses collègues autour de la table s'en est suivie. Par ailleurs, oublieux de son obligation de réserve (cette *Chronique*, n° 111, p. 199), il a publié un article intitulé « Vite, la Constitution de l'Europe » (*Le Monde*, 10-7).

– *Procédure*. Le caractère inquisitoire s'est vérifié à nouveau (cette *Chronique*, n° 77, p. 243) avec la production d'un extrait du relevé des décisions du Conseil des ministres, à propos de l'engagement de la responsabilité du gouvernement (art. 49 al 3C), qui est secret par nature (2004-503 DC, *Libertés et responsabilités locales*).

Le Conseil a multiplié les réserves d'interprétation (2004-499 DC, 2004-500, et en particulier 2004-504). Il a suggéré une modification législative : le « cadrage financier pluriannuel des dépenses d'assurance maladie », prévu

par la loi du 13 août 2004, relève d'une loi de financement de la Sécurité sociale (2004-504 DC).

Par ailleurs, la censure de la LO relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales (2004-500 DC) a été, semble-t-il, évitée de justesse ; les deux conditions afférentes à la part déterminante des ressources propres ayant été déclarées séparables. La mercuriale prononcée contre le législateur n'en sera que plus vigoureuse (V. *Loi*).

Au surplus, le Conseil, après avoir invité le législateur « à exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 » (2004-500 DC), en a tiré la conséquence, à propos de la loi relative au traitement informatisé de données personnelles relatives aux infractions et condamnations, qui renvoyait les modalités d'application à une loi ultérieure. L'article 9 de la loi du 6 janvier 1978 (art. 2 de la loi

déférée) a été censuré pour incompétence négative (2004-499 DC).

– *Suivi des observations.* Le Premier ministre a indiqué, le 28 septembre, aux journées parlementaires de l'UMP, que « la demande réitérée du Conseil constitutionnel de réviser la carte électorale » de l'Assemblée nationale (cette *Chronique*, n° 107, p. 170) serait inscrite à l'ordre du jour (*Services du Premier ministre*).

V. *Président de la République.*

194

CONSEIL DES MINISTRES

– *Périodicité estivale.* Les réunions ont été suspendues entre le 26 juillet et le 19 août (cette *Chronique*, n° 108, p. 173).

V. *Gouvernement. Premier ministre. Président de la République.*

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

– *Bureau.* À l'issue de son renouvellement, le président, M. Jacques Dermagne, a été reconduit dans ses fonctions, le 21 septembre. Il s'est prononcé pour une modernisation de l'institution (*BQ*, 22-9).

– *Composition.* Le décret 2004-736 du 26 juillet modifie l'article 6 de celui du 4 juillet 1984 (84-558), relatif à la représentation des exploitants agricoles (*JO*, 28-7).

– *Nominations.* Le décret du 3 septembre a procédé à la désignation des personnalités qualifiées (*JO*, 4-9). On relève, en particulier, le choix de deux anciens

ministres du gouvernement Raffarin II (MM. Aillagon et Ferry) et deux sénateurs: Mme Michaux-Chevry (Guaadeloupe) (UMP) et M. Plasait (Paris) (UMP).

V. *Incompatibilités parlementaires.*

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

– *Bibliographie.* A. Bories, « L'impartialité du Conseil supérieur de la magistrature, statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège », *RDP*, 2004, p. 935; J. Bonnet, « Le Conseil d'État et le Conseil supérieur de la magistrature », *ibid.*, p. 987; J.-F. Kriegel, « Les conseils supérieurs de justice, clef de voûte de l'indépendance judiciaire », *D*, 2004, p. 2166.

– *Composition.* M. Jean Marmot, conseiller maître à la Cour des comptes, nommé au CSM par le président de la République en 2002 (cette *Chronique*, n° 103, p. 181), est décédé le 7 juillet. M. Francis Brun-Buisson, également conseiller maître, ancien directeur du cabinet de Mme Nicole Guedj, le remplace (*JO*, 12-9).

CONSTITUTION

– *Bibliographie.* J.-P. Duprat, « Gouvernance et normes constitutionnelles » *Politeia*, 2003, n° 4, p. 53; C. Pégard, « Constitution. L'ambiguïté présidentielle », avec les réponses de J. Lang, J.-L. Debré, F. Bayrou et G. Carcassonne, *Le Point*, 19-8.

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

– *Bibliographie.* J.-É. Schoettl, « Le décret de convocation pour l'élection des sénateurs de la série C devant le Conseil constitutionnel », *LPA*, 16-7.

– *Actes préliminaires.* M. Hauchemaille (encore lui...) (cette *Chronique*, n° 106, p. 177) a saisi le Conseil constitutionnel d'une requête visant le décret du 17 juin convoquant les collèges électoraux du Sénat, au motif que son article 1^{er} mentionnait, sans autre précision, le département de l'Orne, ce qui, selon lui, entraînerait le renouvellement des deux sièges de ce département alors que, d'une part, l'Orne n'appartient pas à la série renouvelable et que, d'autre part, seul l'un de ses deux sièges est vacant. La décision du 5 juillet, conformément à la jurisprudence constante (décision *Hauchemaille-Marini* pour la série B en 2001, cette *Chronique*, n° 100, p. 196), accepte « exceptionnellement » de statuer au fond et rejette la requête car le grief manque en fait, le décret incriminé mentionnant dans ses visas « la démission de Brigitte Luypaert, sénatrice de l'Orne » (suppléante de M. Alain Lambert).

COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

– *Commission des requêtes.* Une plainte a été déposée, le 24 septembre, contre trois ministres ou anciens ministres de la Santé (MM. Kouchner, Mattéi et Douste-Blazy) pour « mise en danger de la vie d'autrui » à propos du vaccin contre l'hépatite B (*Le Monde*, 29-9) (cette *Chronique*, n° 106, p. 181).

– *Condamnation.* Pour la première fois, ladite Cour a condamné un ancien membre du gouvernement, le 7 juillet. M. Gillibert « qui a abusé de sa situation de ministre » s'est vu infliger une peine de 3 ans d'emprisonnement avec sursis et une amende de 20 000 euros pour avoir détourné, en cette qualité, 1,3 million d'euros au préjudice de l'État (*Le Figaro*, 8-7). En tant que personne privée, M. Gillibert avait été précédemment condamné par une juridiction de droit commun (cette *Chronique*, n° 108, p. 184).

V. *Ministres.*

195

DROIT ADMINISTRATIF

– *Bibliographie.* J. Rivero et J. Waline, *Droit administratif*, Dalloz, 20^e éd., 2004.

DROIT COMMUNAUTAIRE ET EUROPÉEN

– *Bibliographie.* J.-L. Clergerie et V. Faure-Tronche, *Le Système juridique de l'Union européenne*, Ellipses, 2004; J. Pertek, *Droit des institutions de l'Union européenne*, PUF, 2004; J.-L. Sauron, *Droit et Pratique du contentieux communautaire*, La Documentation française, 2004; F. Chaltiel, « Réflexions sur la République européenne » (sur l'accord du 18 juin 2004), *LPA*, 20-7; P.-A. Feral, « Le projet de traité établissant une constitution pour l'Europe, simple "consolidation" ou véritable "révolution" », *ibid.*, 5-8; B. Genevois, « Le Conseil constitutionnel et le droit communautaire dérivé », *RFDA*, 2004, p. 651; D. Maus, « Traité ou Constitution ? À chacun sa vérité », *RPP*, juillet 2004, p. 180.

– *Procédure de transposition des directives en droit interne*. Le Premier ministre a adressé à cette fin une circulaire, le 27 septembre (*JO*, 2-10), aux ministres.

– *Transposition des directives communautaires*. Au 30 juin 2004, selon la Commission européenne, la France se trouvait en 17^e position parmi les 25 membres de l'Union européenne, pour ce qui est du retard de transposition : 62 directives sont concernées. En dehors de l'habilitation législative, relative à 21 d'entre elles, conférée au gouvernement par la loi du 28 mars 2004 (cette *Chronique*, n° 110, p. 213), un plan d'action a été présenté en Conseil des ministres par la ministre aux Affaires européennes, plan qui comporte deux aspects : d'un point de vue politique, « chaque ministre devra suivre personnellement l'état des transpositions dont il a la responsabilité. Un tableau de bord actualisé sera régulièrement diffusé aux ministres. Sur le plan administratif, un réseau interministériel sera constitué sous l'égide du SGCI et du SGG et réunira les hauts fonctionnaires chargés de la qualité de la réglementation ». Un rapport trimestriel sera adressé aux assemblées ; un rendez-vous mensuel sera prévu dans leur ordre du jour pour l'examen des projets de loi de transposition. Des projets de loi portant diverses dispositions d'adaptation du droit communautaire (DDAC) seront présentés par ailleurs (AN, Q, p. 6018) (*Le Monde*, 17-7).

V. Conseil constitutionnel.

DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. J.-Cl. Acquaviva, *Droit constitutionnel et institutions politiques*,

Gualino éd., 7^e éd., 2004 ; Ph. Ardant, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, 16^e éd., 2004 ; B. Chan-tebout, *Droit constitutionnel*, A. Colin, 21^e éd., 2004 ; L. Favoreu (coord.), *Droit constitutionnel*, Dalloz, 7^e éd., 2004 ; É. Oliva, *Droit constitutionnel*, Sirey, 4^e éd., 2004 ; P. Pactet et F. Mélin-Soucranien, *Droit constitutionnel*, A. Colin, 23^e éd., 2004 ; D. Rousseau et A. Viala, *Droit constitutionnel*, « Pages d'amphi », Montchrestien, 2004.

DROIT PARLEMENTAIRE

– *Bibliographie*. P. Avril et J. Gicquel, *Droit parlementaire*, 3^e éd. « Droit public », Montchrestien, 2004.

ÉLECTIONS

– *Bibliographie*. P. Martin, « Les élections régionales et cantonales des 21 et 28 mars 2004 », *Regards sur l'actualité*, n° 302, La Documentation française, 2004, p. 77.

– *Calendrier électoral*. M. de Villepin a consulté, le 30 août, les représentants des partis politiques, y compris le Front national, ainsi que les présidents des assemblées parlementaires, en vue de l'organisation des consultations nationales et locales prévues en 2007 (*Le Figaro*, 31-8).

ÉLECTIONS EUROPÉENNES

– *Bibliographie*. « Les élections européennes du 13 juin 2004 : P. Martin, La situation politique française », *Commentaire*, n° 107, 2004, p. 709 ; A. Lan-

celot, « Éléments statistiques pour l'Europe et la France », *ibid.*, p. 720; « Européennes : des élections en mal d'Europe ? », *RPP*, n° 1031, juillet 2004.

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

– *Élection partielle*. M. Wauquiez (UMP) a été élu, au second tour, le 4 juillet, dans la première circonscription de la Haute-Loire (*JO*, 6-7), le fief de la famille Barrot. À cet égard, Noël Barrot a détenu le siège de 1945 à 1966, puis Jacques Barrot de 1967 à 2004.

V. Assemblée nationale.

ÉLECTIONS SÉNATORIALES

– *Collège électoral*. Aux termes de l'article 1^{er} de la loi 2004-805 du 9 août, « l'Assemblée des Français de l'étranger » succède au « Conseil supérieur des Français de l'étranger » (nouvelle rédaction de la loi 82-471 du 7 juin 1982) (*CCF*, 22, p. 160). La répartition des sièges de membres élus de ladite Assemblée entre les séries *A* (Amérique et Afrique) et *B* (Europe, Asie et Levant) est respectivement de 79 et de 76, soit un total de 155 sièges à pourvoir (tableaux 1 et 2 annexés) (*JO*, 11-8) (cette *Chronique*, n° 111, p. 196).

V. Sénat.

– *Résultats*. Le renouvellement de la série C, qui est intervenu le 26 septembre dans les conditions fixées par la LO 2003-696 et la loi 2003-697 du 30 juillet 2003 (cette *Chronique*, n° 108, p. 104), ainsi que la loi 2004-404 du 10 mai (*ibid.*, n° 111, p. 196), concernait

127 sièges, soit 10 sièges supplémentaires, auxquels s'ajoutait un siège vacant de l'Orne (démission de la suppléante de M. Alain Lambert); 57 sortants ont été réélus et 71 nouveaux sénateurs ont été élus (contrairement au « rectificatif » du *Monde* du 30-9).

Les 8 députés (UMP) qui étaient candidats ont tous été battus; en revanche, le Premier ministre a été élu dans la Vienne, ainsi que trois ministres: Mme Ollin (Val-d'Oise), MM. Fillon (Sarthe) et Falco (Var), à l'exclusion de M. Larcher (Yvelines). Parmi les personnalités, M. Pasqua retrouve son siège (Hauts-de-Seine), M. Hue (Val-d'Oise) et Mme Voynet (Seine-Saint-Denis), M. Dassault (Essonne) ont été élus; notre collègue H. Portelli, membre du comité de rédaction de cette revue, a également été élu (Val-d'Oise).

Politiquement, ce renouvellement confirme la perte prévue de la majorité absolue par l'UMP, qui perd 8 sièges (alors que les centristes en gagnent 3), tandis que la gauche en gagne 14 (8 PS et 1 DVG, 3 Verts et 2 PC).

Enfin, l'application de la parité et de la représentation proportionnelle dans 4 nouveaux départements de la série C a fait passer le nombre des sénatrices de 34 à 56, soit de 10,6 à 16,9% pour un effectif de la Haute Assemblée porté de 321 à 331 membres jusqu'au prochain renouvellement (*BQ*, 27-9, et *Le Monde*, 28-9).

V. Libertés publiques. Sénat.

FINANCES PUBLIQUES

– *Bibliographie*. « Finances publiques : scénarios pour demain », *RFFP*, n° 87, 2004.

GOUVERNEMENT

- *Bibliographie*. B. Dolez, « Le 3^e gouvernement Raffarin », *Regards sur l'activité*, n° 302, La Documentation française, 2004, p. 91.
- *Communication*. La réforme de l'assurance maladie a donné lieu à un placard publicitaire (*Le Monde*, 24-7) (cette *Chronique*, n° 170, p. 173).
- *Continuité*. Tirant les leçons du dysfonctionnement provoqué par la canicule de 2003 (cette *Chronique*, n° 108, p. 177), le Premier ministre a enjoint les ministres de ne pas s'éloigner de plus de deux heures d'avion de Paris pendant les vacances et de pratiquer une rotation avec leur(s) secrétaire(s) d'État (*Le Monde*, 20-8).
- *Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire*. Le Premier ministre a réuni, le 14 septembre, le CIADT. En vue de lutter contre les délocalisations, il s'est prononcé pour la création de pôles de compétitivité (*Le Figaro*, 15-9).
- « *Feuille de route* ». « Les orientations sur lesquelles le chef de l'État est élu, son projet pour le quinquennat constituent la feuille de route du gouvernement », a déclaré M. Raffarin, le 28 septembre, aux journées parlementaires de l'UMP (*site du Premier ministre*).
- *Organisation territoriale de l'État*. Les compétences respectives du préfet de région et du préfet de département sont actualisées par les articles 131 et 132 de la loi 2004-809 du 13 août relative aux libertés et responsabilités locales (nouveaux articles 21-1 de la loi 72-619 du 5 juillet 1972 et 34 de la loi 82-213 du 2 mars 1982) (*JO*, 17-8) (cette *Chronique*, n° 110, p. 212).
- *Rôle*. À TF1, le 19 septembre, M. Raffarin a considéré : « L'UMP, c'est le parti majoritaire dans la V^e République. Le parti majoritaire a un devoir de soutien de l'action du président et de soutien de l'action du gouvernement. Le gouvernement, c'est l'action ; le parti, c'est le débat et il faut travailler la main dans la main » (*site du Premier ministre*).
- *Secrétariat général de la défense nationale*. Un décret du 26 juillet nomme M. Delon secrétaire général (*JO*, 28-7).
- *Solidarité*. L'accord conclu, le 19 septembre, entre la SNCM et le Syndicat des travailleurs corses (STC) qui favorise le recrutement de ceux-ci, a opposé MM. Devedjian et Gaymard, récusant le communautarisme, au Premier ministre. À l'issue d'une réunion interministérielle, le surlendemain, celui-ci a validé l'accord (*Le Monde*, 23-9). M. Devedjian, qui avait dénoncé « un accord ethnique scandaleux » comme sous la période de « l'Occupation », a été rappelé à l'ordre par le chef de l'État, lors d'un aparté en marge du Conseil des ministres, le 22 septembre (*ibid.*, 30-9).
- « À titre personnel », M. Barnier s'est déclaré, le 27 septembre, favorable à la tenue d'un référendum sur l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne (*BQ*, 28-9).
- *Statut des sous-préfets*. Le décret 2004-715 du 20 juillet (*JO*, 21-7) modifie celui du 14 mars 1964 (64-260).
- V. *Cour de justice de la République. Ministres. Premier ministre. Président*

de la République. Responsabilité gouvernementale.

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Inviolabilité*. M. Henri Emmanuelli, député des Landes, a obtenu un non-lieu, le 6 août, dans l'enquête sur le financement du PS, dont il était trésorier, par les grandes surfaces, entre 1988 et 1992 (affaire Destrade) (*Le Monde*, 10-8).

M. André Thien-Ah-Koon, député (UMP) de la Réunion, a été condamné le 7 septembre par le tribunal correctionnel de Saint-Denis à 18 mois d'emprisonnement, 100 000 euros d'amende et 5 ans d'inéligibilité pour une série de délits, dont certains commis dans le cadre de ses mandats électifs (*ibid.*, 9-9).

V. Assemblée nationale.

INCOMPATIBILITÉS PARLEMENTAIRES

– *Attente*. Deux sénateurs ont été nommés au Conseil économique et social: Mme Michaux-Chevry (Guadeloupe) (UMP) et M. Plasait (Paris) (UMP) par un décret du 3 septembre (*JO*, 4-9). Ces fonctions sont incompatibles (art. LO 139 du Code électoral). Cependant, faute d'un délai d'option et d'une intervention du ministère de l'Intérieur, les choses sont demeurées en l'état. Sur ces entrefaites, la première a été réélue le 26 septembre, tandis que le second achevait son mandat (*Le Monde*, 16-9). Des parlementaires d'un jour, l'Assemblée nationale en a accueilli cependant, à la fin de la XI^e législature en 2002 (cette *Chronique*, n° 103, p. 178).

V. Conseil économique et social.

JOURNAL OFFICIEL

– *Dématérialisation*. En réponse à une question écrite, le Premier ministre indique que la dématérialisation totale de l'édition « Lois et décrets » nécessite l'adoption d'une loi organique « les conditions d'entrée en vigueur des lois et règlements dans les collectivités d'outre-mer relevant de ce niveau normatif » (AN, Q, p. 5074).

LIBERTÉS PUBLIQUES

– *Bibliographie*. Amnesty International (section française), *Protéger les droits humains*, Litec, 2004; F. Messner, P.-H. Prélot et J.-M. Woehrling (dir.), *Traité de droit français des religions*, Litec, 2004; J.-É. Schoettl, « La loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle devant le Conseil constitutionnel », *LPA*, 7-7, et « La refonte de la loi sur l'informatique, les fichiers et les libertés devant le Conseil constitutionnel », *ibid.*, 11-8; D. Schnapper, « L'irrésistible mariage homosexuel ? », *Commentaire*, n° 107, 2004, p. 765; M. Sineau, « Parité 2004: les effets pervers de la loi », *RPP*, juillet 2004, p. 153.

– *Conclusions*. I. de Silva, sous CE 12 mai 2004 *Hakkar*, *RFDA*, 2004, p. 713, et E. Glaser, avis CE 12 mai 2004, *Commune de Rogerville*, *ibid.*, p. 723 (principe d'impartialité du juge); S. Boissard, CE 2 février 2004, *Époux Abdallah*, *ibid.*, 2004, p. 772 (référé-liberté et voie de fait).

– *Commission nationale consultative des droits de l'homme*. Un arrêté du 21 juillet, pris par le Premier ministre, en détermine la composition (*JO*, 22-7).

– *Dignité de la personne humaine*. Après déclaration de conformité (2004-498 DC), la loi 2004-800 du 6 août relative à la bioéthique a été promulguée (*JO*, 7-8). Cette dernière adapte la législation (cette *Chronique*, n° 68, p. 178) à l'évolution des données techniques et à la directive communautaire du 6 juillet 1998, conformément à l'arrêt de la Cour européenne de justice (9 octobre 2001, *Pays-Bas c/Parlement et Conseil*). L'interdiction du clonage reproductif est explicitée: « Est interdite toute intervention ayant pour but de faire naître un enfant génétiquement identique à une autre personne vivante ou décédée » (nouvelle rédaction de l'article 16-4 du Code civil). Comme « est également interdite toute constitution par clonage d'un embryon humain à des fins thérapeutiques » (nouvel art. L. 2151-4 du Code de la santé publique). L'eugénisme et le clonage reproductif constituent désormais des « crimes contre l'espèce humaine » (nouveaux art. 214-1 et 214-2 du Code pénal).

– *Dignité de la personne humaine (suite)*. Les décrets 2004-752 et 2004-753 du 21 juillet portent publication des protocoles n° 1 et 2 à la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, faits à Strasbourg, le 4 novembre 1993 (*JO*, 29-7).

– *Droit au logement*. À propos de cet objectif de valeur constitutionnelle (10^e et 11^e alinéas du préambule de la Constitution de 1946) (cette *Chronique*, n° 74, p. 216), le Conseil constitutionnel (2004-503 DC) rappelle qu'il appartient au législateur « de définir les compétences de l'État et des collectivités territoriales afin de [le] mettre en œuvre » et de « prévenir, par des dispositions appropriées, des

ruptures caractérisées d'égalité dans les possibilités d'accès des personnes défavorisées à un logement décent ».

– *Égalité des sexes et sémantique*. Un arrêté du 19 juillet de la ministre de la Défense confère un grade à une officière (*JO*, 11-8) (cette *Chronique*, n° 111, p. 206).

– *Liberté d'aller et venir*. Le décret 2004-789 du 29 juillet fixe des modalités relatives au contentieux des arrêtés de reconduite à la frontière (*JO*, 3-8).

Un décret 2004-813 du 14 août modifie celui du 30 juin 1946 (46-1574) réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers (*JO*, 18-8). Un décret 2004-739 du 21 juillet avait modifié, à son tour, le décret 82-442 du 27 mai 1982, s'agissant de l'admission sur le territoire (*JO*, 28-7).

En dernier lieu, la loi 2004-735 du 26 juillet (*JO*, 28-7) modifie l'article 26-I de l'ordonnance du 2 novembre 1945 concernant l'expulsion d'étrangers en France. La stabilité du droit n'est-elle pas un gage de sécurité ?

– *Liberté de communication*. Venant après la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (*LEN*) (cette *Chronique*, n° 111, p. 206), celle du 9 juillet 2004 (2004-669) relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, adapte le droit positif à la télévision numérique. En l'occurrence, il s'est agi, après déclaration de conformité du Conseil constitutionnel (2004-497 DC), d'opérer la transposition de trois directives communautaires du 7 mars 2002 (« le paquet télécom »). Cette 14^e modification de la loi du 30 septembre 1986, digne d'un « feuilleton constitutionnel »

(J.-É. Schoettl), accroît les compétences du CSA. Ce dernier pourra notamment demander au Conseil d'État qu'il soit ordonné à Eutelstat (chaînes extra-européennes) de faire cesser la diffusion par un organe satellitaire d'un service de télévision relevant de la compétence de la France dont les programmes incitent à la haine raciale ou présentent un caractère pornographique (nouveaux articles 42, 42-1 et 42-10 de la loi du 3 septembre 1986). (V. « Le nouveau cadre juridique du secteur audiovisuel », *La Lettre du CSA*, n° 175, juillet, p. 2). Sur recours du CSA, une ordonnance du président de la section du contentieux du Conseil d'État, en date du 20 août, fait obligation à la chaîne de télévision du Hezbollah libanais, *Al Manar TV*, de présenter un dossier complet de convention sous peine de voir sa diffusion interrompue (*La Lettre du CSA*, n° 176, août-septembre, p. 2).

– *Liberté d'entreprendre et liberté contractuelle*. Le législateur, interprète de l'intérêt général, a opéré « une conciliation qui n'est entachée d'aucun déséquilibre manifeste » entre ces libertés et la liberté d'expression, a estimé le Conseil constitutionnel (2004-497 DC) à propos des distributeurs de services en matière de télévisions numériques (nouvel art. 34-4 de la loi du 30 septembre 1986, rédaction de la loi 2004-669 du 9 juillet) (*JO*, 10-7).

– *Liberté d'expression*. En vue de favoriser le développement des télévisions locales et numériques, le législateur est fondé, selon le Conseil constitutionnel, « à adapter aux nouvelles données techniques les règles qui tendent à limiter la concentration des opérateurs ». L'objectif constitutionnel du pluralisme des courants de pensées et d'opinions dont

« le respect de son expression est une condition de la démocratie » est ainsi préservé (2004-497 DC) (nouveaux art. 72 à 76 de la loi du 30 septembre 1986). Dans cet ordre d'idées, la possibilité de décrochages locaux par les chaînes commerciales, autorisés par le CSA, comportant des messages publicitaires, à caractère national, s'avère respectueuse du pluralisme (nouvelle rédaction de l'article 28 de la loi du 30 septembre 1986).

– *Parité*. Couplée à la représentation proportionnelle, celle-ci a progressé aux élections sénatoriales du 26 septembre : sur les 117 sénateurs sortants, on ne comptait que 9 femmes (7,7 %). Elles sont désormais 31 (24,2 %) sur les 128 nouveaux élus ou réélus. Le taux de féminisation passe ainsi de 10,6 à 16,9 %, soit 56 femmes et 275 hommes, contre 12,7 % à l'Assemblée nationale (cette *Chronique*, n° 111, p. 218).

– *Procès équitable*. La Cour EDH a jugé, le 1^{er} avril 2004, dans l'arrêt *Quesne c/France*, que la présence de l'avocat général au délibéré de la chambre criminelle de la Cour de cassation était contraire à l'article 6, § 1^{er} de la convention (*Les Annonces de la Seine*, 19-8).

V. Autorité judiciaire.

– *Respect de la vie privée* (art. 2 de la *Déclaration de 1789*). La loi 2004-801 du 6 août (*JO*, 7-8) relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel modifie celle du 6 janvier 1978 (78-17), après déclaration de conformité (2004-499 DC). Il s'est agi d'une adaptation de la législation à l'évolution des données techniques et à la directive communautaire du 24 octobre 1995.

Les pouvoirs de la CNIL s'en trouvent confortés par l'attribution notamment d'un pouvoir de sanction pécuniaire (nouvel art. 45 de la loi du 6 janvier 1978); de la même manière que le contrôle de la mise en œuvre des traitements dans les lieux, locaux, enceintes, installations et établissements à usage professionnel (nouvel art. 44).

Un correspondant à la protection des données est créé dans les entreprises (nouvel art. 22). De manière classique, le Conseil constitutionnel a vérifié qu'en l'occurrence le législateur ne privait pas de garanties légales l'exigence constitutionnelle de respect de la vie privée (ou « l'effet cliquet ») (cons. 3) et qu'il lui appartenait d'assurer la conciliation « qui ne soit pas manifestement déséquilibrée » entre cette exigence et d'autres exigences constitutionnelles liées notamment à la sauvegarde de l'ordre public (cons. 4).

– *Secret ou intimité de la vie privée*. Le décret 2004-1026 du 29 septembre (JO, 30-9) porte modification du Code de procédure pénale concernant l'habilitation des agents chargés de participer à des opérations d'infiltration prévues par la loi Perben 2 (cette *Chronique*, n° 110, p. 219).

V. Conseil constitutionnel. Loi.

LOI

– *Assurance maladie*. Le Conseil constitutionnel (2004-504 DC) a écarté les griefs visant le dossier médical, qui ne méconnaît pas le respect de la vie privée, l'intervention du médecin traitant, qui ne méconnaît pas le libre choix du malade, avec une réserve concernant l'accès aux

soins garanti par le Préambule de 1946, la contribution forfaitaire, avec la même réserve, et les sanctions. Une autre réserve concerne le cadrage pluriannuel des dépenses des caisses d'assurance maladie, qui exige une modification de la LOLFSS. Les autres dispositions contestées, relatives aux incitations fiscales et à la CSG, ont également été jugées conformes.

V. Pouvoir réglementaire.

– *Dédoublement fonctionnel*. M. Türk, président de la CNIL (cette *Chronique*, n° 110, p. 217), a été le rapporteur au Sénat de la loi du 6 août relative à l'informatique et aux fichiers (Rapport n° 218).

– *Mercuriale*. C'est une sévère admonestation que la décision du Conseil constitutionnel 500 DC du 29 juillet adresse au législateur à l'occasion de la LO relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, prise sur renvoi de l'article 72-2 C afin de fixer les conditions de mise en œuvre de la règle sur « la part déterminante » des ressources propres des dites collectivités. Or le 3^e alinéa de l'article 4 de la LO se borne à énoncer qu'est « déterminante » la part des ressources qui garantit « la libre administration des collectivités... compte tenu des compétences qui leur sont confiées ». Le Conseil constate : « Outre son caractère tautologique », cette condition « ne respecte, du fait de sa portée normative incertaine, ni le principe de clarté de la loi ni l'exigence de précision que l'article 72-2 C requiert du législateur organique » (consid. 15). En effet, la loi, expression de la volonté générale, « a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative » ; « le principe de clarté de la

loi», découlant de l'article 34 C et « l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité », découlant de la Déclaration de 1789 (art. 4, 5, 6 et 16), imposent au législateur « d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques... sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi ». Cette mise en garde sera réitérée (2004-503 DC, cons. 29). On est tenté de rapprocher cette leçon de droit des recommandations du « Décalogue à l'usage du législateur » (cette *Chronique*, n° 98, p. 172). Mais cette fois sanctionnées par une censure d'autant plus méritée que la décision du 29 décembre 2003 (cette *Chronique*, n° 109, p. 158), citée au 14^e considérant, avait précisé à l'avance ce qu'exigeait la mission confiée au législateur organique par l'article 72-2 C en vue de déterminer la « part prépondérante ».

Au final, serait-ce le signe avant-coureur d'une mise en cause des lois et amendements entièrement réglementaires ? Il n'est pas interdit d'y songer.

– *Principe d'égalité*. L'aide à l'emploi dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants instituée par la loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement est en rapport direct avec la finalité d'intérêt général poursuivie par le législateur en matière d'emploi et repose sur des critères objectifs, compte tenu des difficultés de ce secteur, a estimé la décision 502 DC du 5 août, rendue par le Conseil constitutionnel.

– *Promulgation*. Les décrets de promulgation des lois du 29 juillet au 9 août ont été « faits à Saint-Paul », M. Jacques Chirac passant ses vacances à la Réunion.

– *Service public de l'électricité et du gaz*. La décision 501 DC du Conseil constitutionnel du 5 août n'a prononcé que deux censures, pour des motifs de procédure, à la loi relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières. Elle a ainsi écarté les griefs visant le changement de statut d'EDF et de GDF, qui ne remet pas en cause la qualité de services publics nationaux et ne procède pas à une privatisation, comme le lui reprochaient les saisissants ; en effet, le législateur a maintenu pour les nouvelles sociétés les missions de service public et a garanti la participation majoritaire de l'État, dont l'abandon ne pourrait résulter que d'une loi. De même manque en fait le grief concernant le régime spécial d'assurance vieillesse.

V. *Amendement. Conseil constitutionnel. Libertés publiques*.

LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

– *Bibliographie*. X. Prétot, « L'évolution des finances sociales », *RFFP*, n° 87, 2004, p. 129.

LOI DE FINANCES

– *Biographie*. F. Robert, « La procédure budgétaire au Sénat. Forme actuelle et perspectives ouvertes par la LOLF », *RFFP*, n° 87, 2004, p. 329 ; D. Migaud, « Réflexions sur l'avenir de la loi organique », *ibid.*, p. 261.

– *Tradition*. À l'issue de la délibération du Conseil des ministres, le 22 septembre, M. Sarkozy a été auditionné par

chacune des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat (*JO*, 22-9) sur le projet de loi de finances pour 2005.

LOI ORGANIQUE

– *Autonomie financière des collectivités territoriales (art. 72-2C)*. Après déclaration de conformité, la LO 2004-758 du 29 juillet (*JO*, 30-7) a été promulguée.

V. *Collectivités territoriales. Conseil constitutionnel. Loi.*

204

MAJORITÉ

– *Divisions*. Sur le vote d'ensemble du projet d'assurance maladie, le 20 juillet, 16 députés UDF ont voté contre et les 14 autres se sont abstenus (p. 6975). Dans le débat sur la motion de censure, le 17 juillet, Mme Anne-Marie Comparini a repris, au nom de l'UDF, les critiques formulées par M. François Bayrou lors de la précédente motion, le 15 février 2003 (cette *Chronique*, n° 106, p. 197), mais l'UDF n'a pas davantage voté la censure (p. 7289) (*ibid.*, n° 111, p. 209).

V. *Gouvernement. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité du gouvernement. Séance.*

MINISTRES

– *Attentat*. À l'occasion d'une visite à Port-au-Prince (Haïti), M. Muselier en a échappé, le 30 août (*Le Figaro*, 1^{er}-9).

– *Condition*. Aux élections sénatoriales du 26 septembre, 5 ministres, dont le premier d'entre eux, étaient candidats. MM. Raffarin (Vienne), Fillon (Sarthe), Falco (Var) et Mme Ollin (Val-d'Oise) ont été élus. M. Larcher (Yvelines), en revanche, a échoué (*Le Monde*, 28-9) (cette *Chronique*, n° 111, p. 221).

– *Consignes*. Lors des journées parlementaires de l'UMP, le 28 septembre, M. Raffarin a indiqué qu'il avait donné des consignes aux ministres « d'être présents aux réunions du groupe et de travailler en amont [...] chaque ministre doit avoir un *groupe de contact* parlementaire ». Au surplus, les ministres doivent expliquer les mesures, assurer le *service après vote* : « une réforme ne s'arrête par au Parlement » (*site du Premier ministre*).

– *Impertinences*. À l'adresse du chef de l'État, M. Sarkozy, dans un entretien au *Figaro*, le 30 juillet, a rétorqué : « Si j'ai exécuté, c'est donc parce que j'étais d'accord [...]. Que je sache, il n'y a pas de délit d'opinion [...]. Je continuerai à dire ce que je pense, parce que ma part de vérité, c'est ma part de liberté. »

À l'université d'été du MEDEF, le 30 août, M. Sarkozy a récidivé en plaidant le renouvellement des générations politiques : « À un moment donné, quel que soit son âge, on n'a plus la même envie de faire bouger les choses [...]. Dans tous les domaines, quand on reste trop longtemps, c'est normal, on finit par s'approprier la responsabilité qui est la sienne en considérant, et c'est humain, qu'on fait le mieux possible et que personne ne pourrait faire mieux que vous. À un moment donné, l'énergie que vous mettez à durer, vous ne la mettez plus

pour faire», ajoutant « cela ne vaut que pour moi, il n'y a aucun message subliminal » (BQ, 31-5) (cette *Chronique*, n° 111, p. 210).

– *Ministre-écrivain*. M. de Villepin a publié, le 9 septembre, un livre intitulé *Le Requin et la Mouette* (Plon et A. Michel) (cette *Chronique*, n° 109, p. 171).

V. Président de la République.

PARLEMENT

– *Bibliographie*. J.-P. Camby, « La place des finances publiques dans les pré-occupations parlementaires », *RFFP*, n° 87, 2004, p. 23.

– *Assistance de la Cour des comptes*. Dans un entretien au *Figaro*, le 6 septembre, le Premier président Philippe Séguin a déclaré : « La Cour n'a pas à verser dans un gouvernement des juges... elle est là pour contribuer à la transparence et à l'amélioration de la gestion publique... La Cour est un auxiliaire précieux et nécessaire du Parlement, mais il est souhaitable qu'elle reste à égale distance de l'exécutif et du législatif, car c'est cette position qui lui assure son indépendance et son autorité. » À propos de l'entrée en application de la LO du 1^{er} août 2001, il a rappelé : « Nous ne sommes pas juges de l'opportunité des politiques publiques. »

– *Initiative présidentielle*. Les présidents Poncelet et Debré ont pris l'initiative, le 30 août, d'une manifestation de soutien, à Paris, aux journalistes français retenus en otages en Irak (*Le Monde*, 1^{er}-9). Ils ont été reçus par le Premier ministre, le 30 août, puis le 9 septembre, à ce sujet (*ibid.*).

– *Présidents des assemblées*. Chacun d'entre eux désigne un député et un sénateur, au titre des personnalités qualifiées, siégeant au Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (art. L. 1412-1 du Code de la santé publique, rédaction de la loi 2004-800 du 6 août relative à la bioéthique) (*JO*, 7-8).

V. Assemblée nationale. Droit parlementaire. Sénat.

PARLEMENTAIRES EN MISSION

205

– *Nominations*. Quatre députés ont été nommés : M. Warsmann (Ardennes) (UMP), pour une nouvelle mission (cette *Chronique*, n° 105, p. 203), aux côtés cette fois-ci du ministre de l'Intérieur (décret du 22 juillet) (*JO*, 23-7); M. Bertrand, (Ain) (UMP) auprès du ministre de l'Équipement (décret du 29 juillet) (*JO*, 3-8); M. Chartier (Val-d'Oise) (UMP), à l'Éducation nationale (décret du 30 août) (*JO*, 31-8) et, en dernier lieu, M. Morange aux côtés du ministre délégué à la Coopération (Yvelines) (UMP) (décret du 16 septembre) (*JO*, 17-9).

PARTIS POLITIQUES

– *Comptes*. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a procédé à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2002. Sur les 231 formations politiques tenues de déposer leurs comptes, 190 l'ont fait dans les délais; 186 comptes ont été certifiés sans réserve et 4 avec réserve. En raison des élections, leurs dépenses ont globalement aug-

menté de 58 % et ont atteint 298,3 millions d'euros (BQ, 20-9).

– *Intervention présidentielle*. Interrogé le 14 juillet sur la présidence de l'UMP, le chef de l'État a répondu : « Je n'ai pas à me mêler du fonctionnement d'un parti politique. Moi, ce qui me concerne, c'est le bon fonctionnement de l'État et, donc, du gouvernement. Si vous avez un Premier ministre qui a un ministre par ailleurs président du principal parti de la majorité, ça veut dire que vous n'avez plus de Premier ministre. On touche là au bon fonctionnement des institutions. Si tel ou tel ministre est élu président de l'UMP, il démissionnera immédiatement ou je mettrai fin à ses fonctions » (*Le Monde*, 16-7).

– *Parti majoritaire, allégeance présidentielle et soutien gouvernemental*. Concernant sa candidature à la présidence de l'UMP, M. Sarkozy a déclaré, le 4 septembre, à Avoriaz : « J'ai voulu que le président de la République soit le premier informé de ma décision... Le soutien public que Jacques Chirac m'a apporté est un honneur et sera un atout pour le travail que je vais avoir à engager... Soutenir le gouvernement est un devoir... Mais je veux dire que ce soutien doit être celui de l'adhésion et non celui de la contrainte, de la discipline ou de l'habitude. L'UMP donnera son soutien au gouvernement parce que profondément elle sera d'accord » (*Le Figaro*, 6-9).

– *Parti majoritaire et « mission institutionnelle spécifique »*. À Avoriaz, M. Raffarin a répliqué à M. Sarkozy, le 5 septembre : « Dans la V^e République, le parti majoritaire a une mission institutionnelle spécifique... la première des loyautés est

pour le président de la République *en charge de l'essentiel*... Nous devons ensuite être loyaux pour nos engagements pris devant la nation... En ce qui me concerne, comme chef du gouvernement, comme chef de la majorité, chacun pourra compter sur ma loyauté. Elle est dans mes gènes, j'attends la réciproque de mes partenaires » (*Le Figaro*, 6-5). Bref, selon le Premier ministre, le 28 septembre, à Argenteuil (Val-d'Oise) : « Le parti a un devoir de sincérité, mais aussi de loyauté envers le chef de l'État et le gouvernement » (*services du Premier ministre*).

V. *Gouvernement. Premier ministre. Président de la République*.

PÉTITION

– *Bibliographie*. A. Oraison, « Réflexions sur le droit de pétition reconnu aux électeurs des diverses collectivités territoriales par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 », *LPA*, 11-8.

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

– *Attribution*. L'article 21 C ne fait pas « obstacle à ce que le législateur confère à une autorité de l'État autre que le Premier ministre le soin de fixer des normes permettant la mise en œuvre d'une loi », pourvu qu'il ne s'agisse que « de mesures de portée limitée ». En vertu de cette jurisprudence bien établie, la décision 504 DC juge conforme l'habilitation confiant à l'Union nationale des caisses d'assurance maladie le pouvoir de prendre des mesures relevant du décret en Conseil d'État (cette *Chronique*, n° 50, p. 199).

V. *Collectivités territoriales. Loi*.

POUVOIRS PUBLICS

– *Bibliographie. Les Pouvoirs publics. Textes essentiels*, La Documentation française, 9^e éd, 2004; J.-M. Maillot, « L'indisponibilité des compétences en droit public français », *LPA*, 28-9.

PREMIER MINISTRE

– *Bibliographie*. « Pitié pour Raffarin », *Le Monde*, 7-9.

– *Autorité*. M. Raffarin est parvenu à imposer son candidat, M. Gadonneix, à la présidence d'EDF (décret du 15 septembre) (*JO*, 16-9), au prix de la menace de démission (*Le Monde*, 9-9). Mais, au même instant, M. Sarkozy, en se portant candidat à la présidence de l'UMP, marchait sur ses brisées (*V. Partis politiques*). Au sein de l'État, « vous êtes le maillon faible », relèvera M. Hollande lors de leur rencontre sur RTL, le 6 septembre (*ibid.*, 8-9).

– *Bonheur en politique*. Le Premier ministre confesse dans un entretien à *Paris Match*, le 29 septembre, que sa rencontre, chaque mercredi matin, avec le président avant le Conseil des ministres, est vécue comme « un moment fort, où nous définissons le travail gouvernemental et où la confiance et l'affection s'expriment... C'est devenu pour moi le meilleur [moment]... Le président est pour moi "un grand frère" et Mme Chirac "une marraine affectueuse et exigeante" » (cette *Chronique*, n° 107, p. 177).

– *Condition*. De manière itérative (cette *Chronique*, n° 111, p. 212), M. Raffarin a estimé, à l'occasion de sa conférence de presse, le 27 juillet, qu'« un Premier

ministre, par définition, doit être cuirassé. Donc la coupe est rarement pleine » (*Le Figaro*, 29-7). Dans le même registre, il ajoutera sur TF1, le 19 septembre: « Un Premier ministre n'a pas droit aux états d'âme... Je suis engagé et je mène une action » (*site du Premier ministre*). « Un Premier ministre ne peut pas être en situation d'improvisation », relèvera-t-il au surplus (cette *Chronique*, n° 110, p. 224).

En dernier lieu, M. Raffarin a recouru son siège de sénateur dans la Vienne, le 26 septembre.

– « *Inquiétudes* » ? Lors de sa conférence de presse annuelle, le 29 juillet, le Premier ministre a déclaré: « Dans cette maison (l'hôtel de Matignon), il y a souvent des inquiétudes qui s'entrechoquent... mais s'il y a une inquiétude que je n'ai pas, c'est celle concernant la relation avec le président de la République... Je suis très attaché à cette relation, elle est marquée fondamentalement par une exigence de discrétion » (*Le Figaro*, 29-7).

– « *L'exécutif n'a que deux têtes*. » Le Premier ministre, selon M. Raffarin, « a la responsabilité du respect des engagements présidentiels. Il *détermine et conduit la politique de la nation* dans cette direction. Dans notre système institutionnel, l'exécutif n'a que deux têtes » (déclaration du 28 septembre) (*site du Premier ministre*).

V. *Partis politiques*.

– *Rencontres*. Au lendemain de la prise d'otages de deux journalistes français en Irak, M. Raffarin a reçu les présidents des assemblées parlementaires, les présidents des groupes parlementaires et les dirigeants des partis, successivement

les 30 août et 9 septembre (*Le Monde*, 1^{er} et 11-9) (cette *Chronique*, n° 106, p. 194).

– *Responsable de la défense nationale.* Par un avis 2004-04 du 4 mars 2004 (*JO*, 20-7), la commission consultative du secret de la défense nationale a émis un avis favorable à la « déclassification » de pièces détenues par la DST.

– « *Sans intermédiaire* » ? En réplique à M. Sarkozy qui, à Avoriaz, le 5 septembre, s'était prévalu de son « dialogue direct, sans intermédiaire » avec le chef de l'État (*Le Figaro*, 6-9), M. Raffarin, dans un entretien accordé à ce journal, le 17 septembre, a affirmé : « J'espère bien qu'il n'y aura pas d'intermédiaire entre eux. Tout comme il n'y a aucun intermédiaire entre le président de la République et le Premier ministre. L'exécutif n'a que deux têtes. C'est lors des tête-à-tête que j'ai avec le chef de l'État qu'est fixée la ligne du gouvernement. Sans intermédiaire. »

– *Services.* Un décret 2004-666 du 8 juillet crée auprès du Premier ministre un conseil d'analyse de la société « chargé d'éclairer les choix politiques du gouvernement » (*JO*, 9-7). M. Luc Ferry, ancien ministre de la Jeunesse et de l'Éducation nationale, en a été nommé président délégué par un arrêté du 12 juillet (*JO*, 13-7).

– *Soutien présidentiel.*

V. *Président de la République.*

– « *Un contrat pour 2005.* » Sur TF1, le 19 septembre, le Premier ministre a estimé, après « les réformes de nécessité », que la deuxième phase du quin-

quennat serait celle où « nous devons penser à améliorer la vie de chacun ». À cette fin, il a proposé « aux Français un contrat pour 2005 » avec des objectifs. « Je m'engage, j'engage le gouvernement » (*site du Premier ministre*).

V. *Élections sénatoriales. Gouvernement. Président de la République. République.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* H. Gattegno, « Chirac-Sarkozy, l'étrange dyarchie », *Le Monde*, 14-7; B. Gurrey, « J. Chirac et l'autorité présidentielle », *ibid.*, 10-7; J. Jaffré, « Chirac-Sarkozy, l'ébranlement politique », *ibid.*, 30-8.

– *Autorité.* Interrogé le 14 juillet sur les arbitrages budgétaires, le chef de l'État a précisé : « Il n'y a pas de différend entre le ministre des Finances et moi, pour une raison simple : c'est que, notamment s'agissant de la Défense, je décide et il exécute » (*Le Monde*, 16-7).

– *Bon fonctionnement de l'État.*

V. *Partis politiques.*

– *Chef des armées.* Le président Chirac a décidé, le 31 juillet, l'acheminement d'une aide humanitaire aux réfugiés soudanais du Darfour et le déploiement de militaires français sur la frontière entre le Tchad et le Soudan (*Le Figaro*, 2-8).

– *Collaborateurs.* Le décret 2004-617 du 29 juin, pris en application de l'ordonnance 2004-164 du 20 février relative à la publication des lois et de certains actes administratifs (cette *Chronique*, n° 110,

p. 220, et n° 111, p. 205), dispose que la publication électronique d'actes individuels suffit à assurer leur entrée en vigueur; en conséquence, le *Journal officiel* renvoie désormais à son site internet les nominations à la présidence de la République, à l'exception des textes fixés par le décret 2004-459 du 28 mai, qui maintient la publication au *JO*; il en va ainsi pour le Conseil de sécurité intérieur: nomination de M. Laurent Lassale en qualité de chargé de mission, et cessation des fonctions de M. Jacques Carrière (*JO*, 10-9).

– *Collaborateurs d'anciens présidents.* Le décret 2004-894 du 30 août modifie celui du 5 décembre 2001 (2001-1148) (cette *Chronique*, n° 101, p. 149) en étendant le bénéfice d'une indemnité pour sujétions particulières aux membres de cabinets ministériels « affectés auprès des anciens présidents de la République » (*JO*, 31-8) (cette *Chronique*, n° 52, p. 191).

– *Conjointe.* Mme Chirac a inauguré le 4 juillet à Colmar (Haut-Rhin), ville natale du sculpteur Bartholdi, une réplique de la statue de la Liberté, à l'occasion du centième anniversaire de la mort de celui-ci (*Le Figaro*, 5-7).

– *Conseil de Défense.* La réunion annuelle consacrée à la loi de programmation militaire s'est tenue le 5 juillet. Elle a été le cadre d'un affrontement entre le président et le ministre de l'Économie et des Finances. « S'agissant de la Défense, je décide et il exécute », tranchera le chef de l'État, le 14 juillet (*Le Monde*, 8 et 16-7).

– *Déplacements.* Le chef de l'État s'est rendu, le 8 juillet, au Chambon-sur-Lignon (Haute-Loire). Il a lancé un

appel à « la vigilance » contre le racisme et l'intolérance (*Le Monde*, 10-7). Il devait accueillir, le 14 août, le pape à l'aéroport de Tarbes-Lourdes avant de présider, le lendemain, en rade de Toulon, une revue navale à bord du *Charles-de-Gaulle* commémorant le 60^e anniversaire du débarquement de Provence (*ibid.*, 16/17-8). « J'ai toujours pensé, a observé M. Chirac, le 14 juillet, qu'on apprenait plus dans un regard ou dans une poignée de main que dans un gros dossier. Les chefs d'État et de gouvernement sont obligés d'être de plus en plus à l'extérieur. Je suis probablement l'un de ceux qui voyagent le moins et on me reproche de trop voyager » (*Le Monde*, 16-7).

209

– *Droit concordataire.*

V. Collectivités territoriales.

– *Droit de grâce.* Conformément à la coutume désormais établie (cette *Chronique*, n° 108, p. 190), M. Chirac a signé le 12 juillet (*Le Monde*, 13-7) un décret de grâces collectives à l'occasion de la fête nationale.

– *Garant de l'indépendance nationale.* Selon la démarche traditionnelle, le chef de l'État s'est adressé, le 27 août, aux ambassadeurs réunis à Paris (*Le Monde*, 29-8).

– *Grand maître de l'Ordre national de la Légion d'honneur.* À l'occasion de la commémoration du 60^e anniversaire du débarquement de Provence, le président Chirac a fait chevalier, le 14 août, la ville d'Alger, « en tant que capitale de la France combattante » (*Le Monde*, 16-8). C'est la 5^e ville étrangère honorée après Liège, Luxembourg, Belgrade et Stalingrad (*ibid.*, 17-8).

– *Ministre et chef de parti*. Le président Chirac a réaffirmé, le 14 juillet (cette *Chronique*, n° 111, p. 210), la règle politique de l'incompatibilité: « Si tel ou tel ministre veut se lancer dans la campagne, s'il est élu président, il démissionnera immédiatement ou je mettrai fin immédiatement à ses fonctions » (*Le Figaro*, 15-7).

– *Président-législateur*. Derechef (cette *Chronique*, n° 111, p. 214), M. Chirac s'est prononcé, le 14 juillet, pour de « nouveaux assouplissements » de la loi des 35 heures. Il a annoncé, « compte tenu de nos contraintes budgétaires, une pause d'un an dans la baisse de l'impôt sur le revenu ». De la même façon, il s'est déclaré favorable à une amélioration du PACS (*Le Monde*, 16-7).

– « *Politique* » et « *politique* ». Concernant M. Raffarin, le chef de l'État a estimé le 14 juillet: « J'entends qu'il soit respecté au sein du gouvernement... Je m'opposerai à tout ce qui nous ferait retrouver ces logiques politiques avec un petit "p", ces rivalités électoralistes. » Quant au différend avec M. Sarkozy sur les crédits militaires, il relève, à son tour, d'une « polémique qui me paraît beaucoup plus inspirée par des raisons de politique avec un petit "p" que par des raisons d'intérêt général » (*Le Monde*, 16-7) (cette *Chronique*, n° 111, p. 215).

– *Recours au référendum*. Le traité relatif à la Constitution européenne, à l'origine, selon M. Chirac, « d'une nouvelle règle du jeu pour adapter à l'élargissement le fonctionnement de nos institutions », sera soumis à référendum, l'année prochaine, a annoncé celui-ci le 14 juillet (*Le Monde*, 16-7).

– *Traitement*. En réponse à une question écrite, le Premier ministre indique que le traitement du chef de l'État est traditionnellement liquidé sur la base du groupe hors échelle G de la grille indiciaire de la fonction publique, d'un montant annuel brut de 79 133,70 euros. La totalité du traitement est soumise à l'impôt sur le revenu (AN, Q, p. 5485). Au surplus, le volume des crédits affectés aux charges de personnel pris en charge par la présidence s'élève, pour 2004, à la somme de 14 142 840 euros (rapport présenté au Parlement, en application de l'article 115 de la loi de finances pour 2002) (*idem*).

V. *Gouvernement. Partis politiques. Premier ministre*.

– *Vacances réunionnaises*. À l'issue de sa visite à Madagascar, le 27 juillet, le chef de l'État s'est rendu à Saint-Paul pour la période des vacances (*Le Monde*, 25/26-7) (cette *Chronique*, n° 108, p. 190). Pour sa part, le Premier ministre est demeuré fidèle à la montagne, à Combloux (Haute-Savoie).

– *Promulgation de la loi*.

V. *Loi. Collectivités territoriales. Gouvernement. Ministres. Partis politiques. Premier ministre*.

QUESTIONS ÉCRITES

– *Fin de non-recevoir*. Les règles relatives au secret fiscal s'opposent à la publication des éléments du dossier d'un contribuable, selon le ministre des Finances (AN, Q, p. 5530) (cette *Chronique*, n° 111, p. 215).

QUORUM

– *Vérification*. Le président du groupe socialiste a demandé la vérification du quorum, le 6 juillet, sur le vote d'un amendement qui a été reporté au lendemain (p. 6149). Mais c'est le président du groupe UMP qui a procédé à la même demande, le 10 juillet, également sur le vote d'un amendement qui a été reporté à la séance suivante (p. 6457), puis le président du groupe UDF, le 11 juillet, dans les mêmes conditions (p. 6510), avant qu'une nouvelle demande soit refusée au président du groupe communiste auquel le président rappela la décision du bureau du 23 février 1994 : une seule demande est recevable au cours d'un même débat dans le même jour de séance (p. 6546).

RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. Ph. Ardant, *Les Institutions de la V^e République*, Hachette, 9^e éd., 2004 ; J.-J. Chevallier, G. Carcassonne, O. Duhamel, *La V^e République 1958-2004*, A. Colin, 11^e éd., 2004 ; G. Courtois, « La V^e République en porte à faux », *Le Monde*, 1^{er}/2-7.

– *Éloge*. « Moi, je veux défendre la V^e République », s'est écrié M. Raffarin aux journées parlementaires de l'UMP, le 28 septembre. « C'est le produit de notre histoire. C'est le legs du général de Gaulle. Depuis près d'un demi-siècle... elle est la colonne vertébrale, souple et résistante à la fois, de notre vie politique » (*services du Premier ministre*).

– *Fête nationale*. À l'occasion du centenaire de l'Entente cordiale, des troupes

britanniques (les *Horse-guards*) ont défilé sur les Champs-Élysées (cette *Chronique*, n° 108, p. 192).

– *La double légitimité ou le dualisme*. Le 28 septembre, M. Raffarin a défini le régime de la V^e République : celui « dans lequel le Premier ministre et le gouvernement doivent bénéficier de la confiance de la majorité de l'Assemblée nationale, mais aussi de celle du président de la République, élu au suffrage universel » (*services du Premier ministre*). Adieu la cohabitation ?

– *Laïcité*. « Il revient, estime le ministre de l'Éducation nationale, aux collectivités territoriales de rattachement d'apposer le drapeau tricolore et la devise de la République sur les établissements scolaires, aucun texte législatif n'imposant une telle mesure » (AN, Q, p. 5128). Quant aux sonneries de cloches, le ministre de l'Intérieur rappelle qu'aux termes de l'article 51 du décret du 16 mars 1906 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 9 décembre 1905, les cloches des édifices culturels ne peuvent être employées aux sonneries civiles qu'« en cas de péril commun exigeant un prompt secours » et « lorsque leur emploi est prescrit par les lois ou règlements ou autorisés par les usages locaux » selon une jurisprudence constante (AN, Q, p. 5843).

– « *Le carré magique* ». Aux journées parlementaires de l'UMP réunies à Argenteuil (Val-d'Oise), le Premier ministre a déclaré, le 28 septembre : « Cette union passe par un carré qui devient magique quand chacun assume son rôle et respecte celui de l'autre, le président, le gouvernement, le Parlement et

le parti majoritaire» (*services du Premier ministre*).

– Pour un « *nouvel équilibre institutionnel* ». Dans un courrier adressé à chaque député, le 27 août, le président Debré, prenant acte de « la nouvelle donne héritée du quinquennat et de l'inversion du calendrier électoral » à l'origine d'« un renforcement du pouvoir exécutif », se prononce pour un « *nouvel équilibre institutionnel* » consistant dans une extension des capacités de « *contrôle* » du Parlement. Dans cet ordre d'idées, il se déclare pour « l'adoption d'un véritable statut institutionnel de l'opposition qui lui permette de présider des commissions permanentes de l'Assemblée nationale ». La coprésidence d'une commission d'enquête s'inscrit dans cette démarche. Par ailleurs, M. Debré entend endiguer le flot des amendements. Par analogie avec la procédure afférente à l'article 40 C, le président de la commission des lois aurait la faculté de déclarer l'irrecevabilité d'amendements réglementaires. « C'est en respectant cette ligne de partage que la loi retrouvera une visibilité perdue. » En outre, le président de l'Assemblée estime qu'il faut étudier la possibilité d'y améliorer « la représentation des sensibilités minoritaires » (*Libération*, 31-8).

– « *Valeurs de notre République* ». À propos des deux journalistes français, Christian Chesnot et Georges Malbrunot, enlevés en Irak, le président Chirac est intervenu à la télévision, le 29 août : « C'est la défense de la liberté d'expression, ce sont les valeurs de notre République... La France est une terre de tolérance... Cette tradition est le ciment de notre cohésion sociale. » Il a salué « la réaction unanime des représentants des

musulmans de France pour défendre ces principes, principes qu'ils ont en partage avec tous leurs concitoyens » (*Le Monde*, 31-8). Du reste, une délégation du Conseil français du culte musulman (CFCM) devait se rendre à Bagdad, le 1^{er} septembre (*ibid.*, 3-9), et y consacrer sa légitimité.

V. *Constitution. Loi. Partis politiques. Premier ministre. Président de la République.*

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

– *Article 49-3 C.* Affirmant avoir « choisi la concertation » et, pour cette raison, n'avoir pas demandé l'urgence sur le projet relatif aux libertés et responsabilités locales, « qui, à ce jour, a fait l'objet de plus de 190 heures de débat au Parlement », le Premier ministre a déclaré, le 23 juillet : « Je dois constater la stratégie d'obstruction de l'opposition », qui a déposé 4 600 amendements, soit « trois fois plus qu'en première lecture ». Il a, en conséquence, engagé la responsabilité du gouvernement, « après avoir obtenu l'autorisation du Conseil des ministres », sur le projet modifié par les amendements joints (p. 7205).

Une motion de censure, aussitôt déposée, a été débattue le 27 juillet et a recueilli 175 voix (les 149 socialistes, les 22 communistes et 4 NI). C'est la 80^e utilisation de cette fameuse disposition (*Le Figaro*, 28-7).

V. *Majorité. Séance.*

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

– *Bibliographie.* Chr. Bidégaray, « Sur une aporie française : la révision de la Constitution », *Essays in Honour of Georgios I. Kassimatis*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 19.

SÉANCE

– *Incident.* À la suite de l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur le projet relatif aux libertés locales, le 23 juillet, Mme Hélène Mignon (S), qui présidait, a provoqué les protestations de l'UMP en donnant lecture de la motion de censure immédiatement déposée par le groupe socialiste (p. 7206). Pour justifier cette pratique contraire à l'usage qui veut que le débat soit suspendu, Mme Mignon invoqua l'article 153 RAN qui dispose que le président, après avoir notifié la motion de censure au gouvernement, « en donne connaissance à l'Assemblée » ; les députés du groupe UMP et les membres du gouvernement ont quitté l'hémicycle lorsque la présidente a donné ensuite la parole à M. Dozière (S), pour un appel au règlement, puis à Mme Comparini au nom de l'UDF.

V. Majorité.

SÉNAT

– *Bibliographie.* J.-B. Menguy, « La réforme du Sénat, de l'étreinte juridique à la régulation juridique », *LPA*, 8-7 ; Sénat (service de la séance), « Recueil des analyses des discussions législatives et des scrutins publics », 2003-2004 II, 2004 ; P. Roger, « Le Sénat de M. Poncelet mène grand train », *Le Monde*, 17-9.

– *Composition.* MM. Weber (S) et Vergès (CRC), sénateurs respectifs de la Seine-Maritime et de la Réunion, élus au Parlement européen le 13 juin 2004 (cette *Chronique*, n° 111, p. 217), ont cessé d'exercer leur mandat de parlementaire, le 20 juillet, date à laquelle l'assemblée de Strasbourg s'est réunie (art. LO 137-1 du Code électoral). Toutefois, des recours ayant été formés contre leur élection, la vacance de leur siège ne sera proclamée qu'à l'issue de la décision juridictionnelle confirmative (art. 297). Mme Michaux-Chevry (Guadeloupe) (UMP) a été nommée membre du Conseil économique et social (décret du 3 septembre) (JO, 4-9). Elle devait être réélue sénatrice le 26 septembre. Quant à M. Lambert (UMP), il a retrouvé son siège dans l'Orne, à cette date, après la démission de sa suppléante (cette *Chronique*, n° 111, p. 217), conformément aux articles LO 325 et LO 179 du Code électoral (JO, 28-9).

V. *Bicamérisme. Code électoral. Élections sénatoriales. Droit parlementaire. Loi de finances. Parlement.*

SESSION

– *Clôture de la session extraordinaire.* Un décret présidentiel du 30 juillet, fait à Saint-Paul (Réunion) (JO, 31-7), met un terme à la session ouverte le 1^{er} juillet (cette *Chronique*, n° 111, p. 217).

– *Critiques de la session unique.* À l'issue de la session extraordinaire, le président Debré a adressé une lettre à ses collègues dans laquelle il constate que les élus « n'ont jamais autant légiféré depuis le début de la V^e République ; le recueil des lois est ainsi passé de 380 pages, en 1964,

à 2 350 pages aujourd'hui ». Ce bilan lui paraît en rapport avec la session unique instituée en 1995: « Je pense qu'il est nécessaire de revenir à deux sessions législatives par an », l'Assemblée nationale continuant dans l'intervalle à exercer sa mission de contrôle, « notamment à l'occasion d'une séance hebdomadaire de questions d'actualité » (*Le Monde*, 1^{er}/2-8). Dans un entretien au *Figaro* (4-8), M. Bernard Accoyer, président du groupe UMP, s'est déclaré favorable à cette suggestion; en revanche, le prédécesseur de M. Debré, M. Raymond Forni, estime que « la session unique est le seul moyen de mettre en œuvre le contrôle parlementaire sur le gouvernement » (*Le Figaro*, 6-8).

214

VOTE

– *Vote électronique*. Ce procédé qui n'est pas sans analogie avec le vote par correspondance, supprimé par la loi du 31 décembre 1975, relève le ministre de l'Intérieur, devrait « respecter la confidentialité du vote ainsi que son caractère personnel et présenter des garanties de sécurité aptes à le mettre à l'abri de toute suspicion ». Des expérimentations sont en cours dans le cadre d'élections professionnelles et universitaires (AN, Q, p. 7584).

V. Élection.

SUMMARIES

MARIE MENDRAS

Political Institutions at Risk

The limits imposed to civil liberties and universal suffrage, the control of information and the media, the poor performance of public institutions, the increase of violence are such evident and preoccupying realities that they make it difficult to continue discussing the paradigms of a transition *à la russe*. The Kremlin has been gradually concentrating power in the executive, it has dangerously used the issue of international terrorism to introduce authoritarian security measures, it has taken back the control of oil revenue, rejected federalism and shown no interest in the organization of the State and its structures. Vladimir Putin has been isolating himself in a presidential regime but, in the long run, the weakness of his strategy comes from the fact that it is conceived as a counter-attack and a concentration of power rather than as a process of restructuring of the state and its modes of governance.

215

KATHY ROUSSELET

The Major Transformations of Russian Society

In the last fifteen years Russia has experienced major social transformations. Alongside impoverished groups, who seek essentially to adapt to a new reality characterized by the uncertainty of the future, social groups bearing new values have emerged. Hesitating between innovation and withdrawal, Russian society has been evolving according to institutional changes and the new rules of the game. To a large extent, social changes explain the general aspiration of the people to a stable social and economic situation together with a strong state.

NATALIE NOUGAYRÈDE

The Oligarchs and Power: the Redistribution of the Cards

216 When he came to power Vladimir Putin promised to «eliminate the oligarchs as a class». While a number of magnates, considered as hostile to the new power, have been forced to leave Russia under judicial pressure, the weight of about twenty financial and industrial groups has kept increasing, according to the World Bank. Last July, the country's attention was focused on the fate of the richest man in Russia, Mikhaïl Khodorkovski, the former boss of Yukos, an oil company under threat of bankruptcy due to the insisting demands of the Russian revenue service. The Yukos case has become a symbol of Putin's «battle» to impose his authority to the magnates of the economy. But by acting in an arbitrary manner, the master of the Kremlin could provoke a backlash on the eve of the elections of 2007 and 2008, and destroy the chances of establishing a climate favorable to investments in Russia.

FLORIANA FOSSATO

Television as the Power's Medium

Television has become the daily company of nine out of ten Russians. The media that emerged during perestroika first seemed a tool of democratization and modernization. However, journalists who had been united only by their common opposition to the communist regime, have not been able to find the means to become an independent force, in a position to counterbalance the political power. The profession has therefore been unable to resist the pressure from the new authorities. President Putin has imposed his law and, since 2000, television has clearly contributed to the effort of the regime to convey an image of stability, unity and patriotism. A few timid attempts have been trying to introduce some analysis and reflection through entertainment programs. However, the atmosphere is today that of a Potemkin village. The president and his inner circle do not see the problem, quite the contrary.

BARBARA VERNON

Elites in Uniform

Upon arriving at the Kremlin, Putin, who himself came from the security services, tried very rapidly to mobilize the resources of the military. The influence of the *siloviki* goes far beyond the administrative sphere and can be felt in the economy, in particular in the energy sector. In addition, the war against international terrorism has become a political tool to justify military operations in Chechnya, but the result is disastrous. The deterioration of the army remains a major problem. It affects the men and their training, supervision and the structures of command. But since Putin's arrival at the Kremlin, the defense budget has sharply increased.

217

THEODORE P. GERBER AND SARAH E. MENDELSON

Human Rights and the War in Chechnya

Many reports from Russian and international organizations describe the catastrophic human rights situation in Chechnya, but our own survey indicates that the war is used by the authorities as a springboard and a pretext to restrict civil liberties in Russia as a whole. An analysis of Russian public opinion about Chechnya – on the basis of opinion polls and group discussions carried out in Russia –, from the point of view of the perception of human rights by the population, indicates how the war has fuelled intolerance and ethnic prejudices. Russian public opinion seems more concerned with Russian casualties and the economic consequences of the war than with the human rights situation. This leads to discuss the strategy that human rights organizations and Western governments could follow in order to increase the visibility of this war and reverse these violent and dangerous trends.

AGNIESZKA MONIAK-AZZOPARDI

Religious Power and Political Power

Since the fall of communism the Russian authorities have been unable to develop a clear policy regarding religion. Caught in the historical

heritage, in certain circumstances the political power has tended to favor the largest religious organization in Russia, i.e. the Orthodox Church. However, most of the time, this support is seen as serving mutual interests. The other religious groups have established complex relationships with political authorities, characterized by divisions and conflicts. The religious situation in Putin's Russia confirms the restriction of liberties.

ALEXEI V. NOVIKOV

A Retreat from Federalism in Russia: The Case of the Budget

- 218 Even when federalism was a political priority in the early 1990s, the reform of the budgetary relations between the three levels of government (Federal, provincial, local) came second. Since the adoption of a liberal economic policy, reformers have tended to consider that the centralization of the budgetary process represents a necessary anchorage in an insecure economic situation characterized by a shortage of liquidities. Well thought-out in the abstract, the recent budgetary decentralization included in the «Program for the development of budgetary federalism until 2005» looks vague and ambiguous in concrete terms and seems unlikely, in practice, to lead to a decentralization of the budgetary process.

JEAN-CHARLES LALLEMAND

Regional Patronage in Russia: Bryansk, Smolensk and Kursk

Since 1991, the regional elites have shown a great capacity of adaptation to the institutional transformations and economic hazards. Until 2004, while not challenging the Putin régime, the governors have transformed their regions into spaces where the Kremlin had to compromise with other power structures. However, while president Putin has extensively used the theme of the fight against corruption in the regions in order to legitimate his policy, he has paradoxically attempted to wipe out the electoral competition and the rare checks that counterbalanced the regional executives. The authoritarian turn of September 2004 intended to suppress the last structures that represented an open competition for the Kremlin. This technocratic leap forward is unlikely to

dissuade the regional elites from developing client relationships reserved to a privileged few.

YOURI LEVADA

From Yeltsin to Putin

The Presidential Elections in Russia (1991-2004)

There have been four presidential elections in Russia: 1991, 1996, 2000, and 2004. From the essentially symbolic and demonstrative nature of the first one, to the existence of a possible choice in the second one, with Boris Yeltsin, the electoral process has moved toward a *depoliticization of the public sphere* under Vladimir Putin. The administrative mode of management distributes resources and power but does not support any clear program. Putin reinforced this process while consolidating his power at the time of the last election in March 2004. As testified by most surveys, the president is supported and trusted by a majority of the people. However, real power does not rest on popularity but on governmental institutions, and the apparent support granted the president offers no guarantee of efficiency and stability in the long run.

219

CHRONICLES

ADOLF KIMMEL

Chancellor Schröder, the 2010 Agenda and the Crisis of the SPD

ÉRIC PERRAUDEAU

The June 2004 European Elections

PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT AND
CÉLINE HISCOCK-LAGEOT

Foreign Chronicles (July 1st-September 30th, 2004)

PIERRE AVRIL AND JEAN GICQUEL

French Constitution Chronicle (July 1st – September 30th 2004)

© « POUVOIRS », JANVIER 2005

ISSN 0152-0768

ISBN 2-02-68862-X

CPPAP 59-303

RÉALISATION : PAO ÉDITIONS DU SEUIL
IMPRESSION : NORMANDIE ROTO IMPRESSION S.A. À LONRAI
DÉPÔT LÉGAL : JANVIER 2005. N° 68862 ().
IMPRIMÉ EN FRANCE

