

Congrès AFSP Strasbourg 2011

ST 41 : Pour une sociologie de la codification du jeu politique (activités, métiers et organisations politiques)

Fauconnier Clémentine (Sciences po Paris/CERI) clementine.fauconnier@wanadoo.fr

Codification des activités politiques et construction de la majorité : le cas de la Russie des années 2000

En une décennie, la situation des partis dans la vie politique russe s'est considérablement transformée. Faibles et nombreux durant les années 90, ils sont désormais les acteurs exclusifs de la compétition pour les sièges à la chambre basse du parlement russe Douma – et jouent un rôle grandissant dans le recrutement des élus en région¹. Entre 1993 et 1998, 80% des députés régionaux élus étaient sans-étiquette, entre 2003 et 2007, 85,5% d'entre eux ont obtenu leur mandat avec une affiliation partisane². Ce processus rapide de partisanisation³ – ou de re-partisanisation après l'effondrement de l'URSS et la dissolution du Parti communiste d'Union Soviétique – est étroitement lié à une entreprise de codification des activités politiques menée par le haut et de façon volontaire dès l'arrivée de Vladimir Poutine à la présidence en 2000. Adoptées dans le but affirmé de renforcer le rôle des partis nationaux dans la vie politique, ces mesures concernent autant la nature des acteurs de la compétition politique – avec l'adoption d'une loi sur les partis – que les modalités de cette compétition : changements du mode de scrutin, hausse du seuil de représentativité, suppression du vote « contre tous⁴ », notamment. Enfin, entre 2001 et 2010 le nombre de partis politiques enregistrés est passé de 57 à 7, tandis que les associations ont été exclues du jeu électoral et les candidats sans-étiquettes marginalisés.

Le recours intensif au droit dans le but de réformer un système de partis jusque là – décrit comme – fragmenté et faible a fait l'objet de nombreuses analyses. En raison des modalités

¹ La Russie est un Etat fédéral. Chaque entité fédérée – « Sujet de la fédération » ou plus couramment « région » – est dirigée par un gouverneur et un parlement régional – ou douma régionale - . A l'issue d'un processus de fusion conduit durant les années 2000 entre certaines régions, le nombre de sujets de la fédération est passé de 89 à 83, parmi lesquels 21 républiques, 46 oblast, 9 territoires (*kraï*), 1 oblast autonome, 4 districts (*okroug*) autonomes et deux villes d'importance fédérale : Moscou et St Pétersbourg.

² Comme l'indique le politiste russe Grigorii Golosov, jusqu'en 2003, non seulement le rôle des partis dans les parlements régionaux était faible mais il tendait également à décroître : avec 21,8% des élus affiliés à un parti entre 1995 et 1999, 14,2% entre 1999 et 2003, Golosov Grigorii, "Russia's Regional Legislative Elections, 2003–2007: Authoritarianism Incorporated", *Europe-Asia Studies*, vol.63 : n°3, mai 2011, p.398

³ La partisanisation ou partification désigne le processus, non totalement achevé, qui voit d'établir « la quasi-monopole collectif es partis dans la sélections des dirigeants politiques », Lagroye Jacques, François Bastien, Sawicki Frédéric, *Sociologie politique*, Paris : Presses de Sciences Po : Dalloz, 2000, p.249.

⁴ Jusqu'en juillet 2006, les électeurs russes avaient en effet la possibilité de voter « contre tous » les candidats. Lorsque les votes « contre tous » arrivaient en première position dans un scrutin, l'élection était invalidée et devait être réorganisée à une date ultérieure. Raviot Jean-Robert, *Démocratie à la russe, pouvoir et contre-pouvoir en Russie*, Paris : Ellipses, 2008, pp.48-54.

mêmes de ce processus, peu se sont penchés sur les conditions de production en amont de cette nouvelle législation électorale. Stephen White et la sociologue russe spécialiste des élites Olga Kryshantovskaïa ont, en effet, montré l'opacité et le caractère centralisé de cette entreprise de codification. D'après les entretiens qu'ils ont menés auprès de hauts responsables russes, les élus eux-mêmes n'ont joué qu'un rôle très secondaire dans cette entreprise de codification, dont l'initiative et les principales mesures émanent du Kremlin et de l'administration présidentielle. Pour reprendre les termes d'un des enquêtés, il s'est agi entre les représentants de l'exécutif central et les parlementaires d'une « discussion où les deux partis sont inégaux : les uns proposent, les autres acceptent », tandis que les partis indépendants du Kremlin comme le parti communiste ou Iabloko sont complètement exclus⁵. Ainsi, la majorité des études à ce sujet se sont concentrées sur les effets et les enjeux de cette nouvelle législation. Beaucoup ont adopté une perspective évaluative et se sont demandé dans quelle mesure cette réforme du droit électoral - bien que conduite de façon unilatérale - pouvait permettre une démocratisation par le haut du système russe : Vladimir Poutine est-il « sincère » lorsqu'il affirme vouloir renforcer le rôle des partis dans la vie politique⁶ ? Même si ces mesures permettent dans un premier temps aux dirigeants autoritaires de consolider leur propre position, ne constituent-elles pas malgré tout les bases pour l'instauration à long-terme d'un système démocratique⁷ ? Néanmoins le fait que ces réformes s'accompagnent de la montée en puissance continue durant la décennie 2000 du parti Russie Unie⁸ - créé le 1^{er} décembre 2001 pour soutenir Vladimir Poutine - a conduit la plupart des observateurs à envisager ce processus de codification comme l'instrument permettant aux dirigeants de l'exécutif central la mise en place d'un système à parti hégémonique⁹. L'enjeu est alors d'appréhender en quoi au contraire la Russie s'éloigne des systèmes compétitifs et de faire du processus de partisanisation un cas d'étude pour montrer la capacité des dirigeants russe à créer une démocratie de façade, tout en vidant les institutions de leur sens¹⁰.

Malgré les critiques émises à l'encontre du paradigme de la transition, il est difficile d'envisager les processus politiques en dehors de toute référence normative à la démocratie, y compris en raison de la réappropriation par les dirigeants eux-mêmes de la téléologie de la démocratisation dans leurs discours de légitimation¹¹. De même, les tensions créées par

⁵ White Stephen, Kryshantovskaïa Ol'ga, "Changing the Russian Electoral System: Inside the Black Box", *Europe-Asia Studies*, vol.63 : n°4, juin 2011, p.568. Iabloko est un parti d'orientation libéral-démocrate, présent à la Douma de 1993 à 2007.

⁶ Wilson Kenneth, « Party-system development under Putin », *Post-Soviet Affairs*, vol.22, n°4, octobre 2006, p.342.

⁷ Cette question est posée par Bryon Moraski au sujet de la décision du passage au scrutin proportionnel intégral pour l'élections des députés à la Douma à partir de 2007. Bryon Moraski, "Electoral System Reform in Democracy's Grey Zone: Lessons from Putin's Russia", *Government and Opposition*, vol.42 : n°4, automne 2007, pp. 536-563.

⁸ Russie Unie détient depuis 2003 la majorité absolue des sièges à la Douma, et plus de la moitié des sièges dans 82 des 83 parlements régionaux.

⁹ Smyth Regina, Lowry Anna, Wilkening Brandon, « Engineering Victory: Institutional Reform, Informal Institutions, and the Formation of a Hegemonic Party Regime in the Russian Federation », *Post Soviet Affairs*, vol.23 : n°2, juin 2007, pp. 118-137. Le terme de "parti hégémonique" fait référence à la distinction opérée par Giovanni Sartori entre les « partis prédominants », qui existent dans les contextes compétitifs des « partis hégémonique » qui dominent les systèmes non-compétitifs dans lesquels « autorisent l'existence d'autres partis, mais il s'agit alors de partis de second rang, qui n'ont pas la possibilité d'entrer en compétition avec le parti hégémonique et ne sont pas considérés sur un pied d'égalité avec lui ». Sartori Giovanni, *Parties and Party Systems : a Framework for Analysis*, Cambridge : Cambridge University Press, 1976, 171-178.

¹⁰ Kynev Aleksandr, *Vybory parlamentov rossiiskikh reguionov 2003-2009 Pervy tsikl vnedrenia proporsional'noi izbiratel'noi sistemy*, [Les élections dans les parlements régionaux en Russie 2003-2009, premier cycle après l'introduction du scrutin proportionnel] Moscou : Panorama, 2009, p.26.

¹¹ Ce phénomène a été analysé à partir du cas du Maroc, Vairel Frédéric, « La transitologie, langage du pouvoir au Maroc », *Politix*, n° 80, 2007, pp. 109-128.

l'utilisation des notions de partis et de partisanisation dans l'étude d'un système non compétitif induit la comparaison avec les systèmes compétitifs¹². Si on considère que, dans les démocraties dites « avancées », les partis au pouvoir se saisissent du droit électoral à leur avantage vis-à-vis de leurs concurrents¹³, l'étude des mécanismes concrets de conquête par le parti du pouvoir Russie Unie de la majorité aussi bien au niveau fédéral que régional permet d'envisager les enjeux et les cibles de l'adoption d'une nouvelle législation électorale. Elle permet notamment de montrer, que le processus de codification des activités politiques dépasse l'objectif de la victoire d'un parti sur les autres. Dans le contexte de la Russie du début des années 2000, « davantage marquée par un pluralisme des territoires que par un pluralisme politique et idéologique¹⁴ », l'enjeu est de saisir comment le recours au droit électoral s'inscrit dans le cadre d'une politique de centralisation et d'une inversion des rapports de force entre élites fédérales et régionales. C'est à partir du cas de Russie Unie que nous tenterons alors de voir quelle définition est alors produite de la catégorie « parti politique » et quelles fonctions les organisations partisans sont supposées remplir dans le système russe.

I La fabrication de la majorité (2001-2003)

A l'issue des élections législatives du 7 décembre 2003, Russie Unie - né deux ans auparavant de la fusion entre les blocs électoraux Unité et Patrie-toute-la Russie qui s'étaient affrontés lors des élections législatives de 1999 - obtient la majorité absolue des sièges à la Douma. C'est non seulement la première fois dans l'histoire de la Russie postsoviétique que le Président a une majorité en sa faveur mais aussi plus généralement qu'un parti gagne la majorité. Dans quelle mesure Russie Unie doit-il sa victoire à la politique de renforcement des partis menée par Vladimir Poutine depuis son arrivée à la présidence en 2000 ?

I Un système de partis faible et fragmenté

La mise en place volontaire d'une législation visant à renforcer le rôle des partis dans la sélection des élus marque une rupture importante avec la décennie précédente, marquée par la fragmentation de l'offre politique, la faiblesse des organisations partisans et la volatilité tant de l'électorat que des allégeances politiques. Durant les années 90, les partis politiques sont nombreux et faiblement institutionnalisés à l'exception de quelques organisations, notamment le parti communiste (KPRF). Cette situation est en partie liée à des facteurs institutionnels. La constitution adoptée par referendum le 12 décembre 1993 accorde, en effet, une prééminence très nette du pouvoir exécutif sur le législatif. Le Président, élu au suffrage universel direct tous les 4 ans, nomme le Premier ministre qui forme le gouvernement. Il a l'initiative législative, peut, dans certains cas, dissoudre la chambre basse du parlement, la Douma¹⁵, et dispose du droit de veto à l'encontre des lois fédérales. Les députés à la Douma, sont également élus tous les quatre ans, quelques mois avant l'élection présidentielle. Si le scrutin mixte, à un tour - 225 élus au scrutin proportionnel de liste dans la circonscription

¹² Lagroye Jacques, François Bastien, Sawicki Frédéric, *Sociologie politique*, Paris : Presses de Sciences Po : Dalloz, 2000, p.226

¹³ Boix Carles, « Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies », *The American Political Science Review*, vol. 93 : n°3, septembre 1999, pp. 609-624.

¹⁴ Raviot Jean-Robert, "Comprendre le nouveau régime russe", *Strates*, n°12, juillet 2006, <http://strates.revues.org/document1662.html>

¹⁵ L'assemblée fédérale est bicamérale divisée entre le Conseil de la Fédération – chambre haute – et la chambre basse, la Douma. Les Sujets de la fédération sont représentés à la chambre haute par deux sénateurs, respectivement désignés par les représentants des pouvoirs exécutif et législatif régionaux.

fédérale, 225 au scrutin uninominal à un tour dans les circonscriptions territoriales - adopté pour l'élection des députés à la Douma permet une certaine représentation des partis politiques, la majorité des élus au scrutin majoritaire sont sans-étiquette durant les années 90¹⁶. Enfin, la grande majorité des parlements régionaux sont pourvus au scrutin majoritaire.

La multiplication de petits partis « jetables¹⁷ » - créés autour d'une personnalité et abandonné une fois les élections passées - n'a fait que renforcer le discrédit porté sur la notion même de parti, déjà négativement associé au PCUS, aussi bien pour les acteurs politiques qu'aux yeux de la population. Ainsi Boris Eltsine refuse d'être affilié à un parti et garde ses distances avec les organisations pro-présidentielles créées par son entourage comme Notre Maison la Russie (NDR) en 1995, dont les score aux législatives de cette même année a d'ailleurs été médiocre. De même, au début des années 2000, seuls 6,8 % des gouverneurs élus sont affiliés à un parti¹⁸. Comme le souligne Gilles Favarel-Garrigues, le manque de confiance envers les partis politiques se manifestait dans les stratégies des candidats – qui, lorsqu'ils s'appuyaient sur une organisation partisane préféraient la baptiser « union », « mouvement » plutôt que parti – tandis que, dans une étude menée en 2000, plus de la moitié des électeurs interrogés affirmaient que les affrontements inter-partisans empêchent l'Etat de fonctionner efficacement¹⁹.

A l'inverse le diagnostic posé par Vladimir Poutine est double. Tout d'abord seuls les partis sont capables de représenter les intérêts de la population et d'empêcher la confiscation du pouvoir – notamment dans les régions – par des clans. Ensuite ce renforcement des partis réclame une régulation par le haut par le biais d'une nouvelle législation²⁰. L'expérience de la décennie Eltsine montre qu'il ne suffit pas d'organiser systématiquement des élections pour assurer la formation d'un système de partis. A l'été 2001, le Président, opposant la « bacchanale » de la Russie des années 90 avec ses « 350 ou 5000 partis » aux « pays développés civilisés » dans lesquels « de facto fonctionnent des systèmes à 2, 3 ou 4 partis²¹ » justifie la première étape de ce processus : l'adoption d'une loi sur les partis.

2 La loi sur les partis de 2001 : première définition qualitative et quantitative des acteurs légitimes

Dans un premier temps, ce sont moins les candidats indépendants qui sont visés par la nouvelle législation que la définition qualitative des organisations autorisées à participer aux élections. La loi sur les partis²² est, en effet, la première – parmi les projets préparés par le groupe de travail formé par Vladimir Poutine autour du président de la commission électorale

¹⁶ Ils sont les plus nombreux au scrutin majoritaire aussi bien à l'issue des élections législatives de décembre 1995, avec 77 élus devant les 58 communistes, qu'en décembre 1999 avec 106 élus devant les 46 communistes.

¹⁷ Lallemand Jean-Charles, « Existe-t-il un système de partis en Russie? », *Cahiers Anatole Leroy-Beaulieu*, n°6, mars 2001, pp.49-51.

¹⁸ De la même façon que pour les partis dans les parlements régionaux, le nombre de gouverneurs affilié à un parti était à la baisse au tournant des années 2000 puisqu'ils étaient 14,8% entre 1995 et 1999, Golosov Grigorii, *Rossiiskaïa partiinaïa sistema i regional'naïa politika 1993–2003 [Le système de partis russe et la politique régionale 1993-2003]*, Saint Pétersbourg : éditions de l'université européenne, 2006, p.66.

¹⁹ Favarel-Garrigues Gilles, Rousselet Kathy, *La société russe en quête d'ordre : avec Vladimir Poutine?* Paris : Autrement, 2004, pp.92-93. Les résultats de l'étude, publiée en novembre 2000 sont accessibles à cette adresse : http://bd.fom.ru/report/cat/pol_par/dd002932

²⁰ Adresse annuelle de Vladimir Poutine devant l'assemblée fédérale le 8 juillet 2000 : http://kremlin.ru/appears/2000/07/08/0000_type63372type63374type82634_28782.shtml

²¹ Déclaration faite par Vladimir Poutine lors d'une conférence de presse tenue le 18 juillet 2001 : <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2001/07/28591.shtml>

²² Loi fédérale n° 95 du 11 juillet 2001 « Sur les partis politiques ».

centrale Alexandre Vechniakov²³ - à être adoptée le 11 juillet 2001. Elle définit les partis politiques comme les seules organisations à pouvoir de façon indépendantes présenter des candidats aux élections (art. 36.1). Les associations ne peuvent plus participer qu'en s'alliant aux organisations partisans dans des blocs, qui eux-mêmes ne doivent pas compter plus de trois entités, dont au moins un parti²⁴. Surtout la nouvelle loi impose une définition restrictive et contraignante de la notion même de « parti ». Ceux-ci ne peuvent en effet se réclamer d'intérêts sectionnels : religieux, ethniques, professionnels (art. 9) et doivent être implantés sur l'ensemble du territoire. Les organisations partisans disposent en effet d'une période de transition de deux ans pour s'enregistrer au ministère de la justice russe et à ce moment prouver qu'ils ont au moins 10.000 membres dont pas moins de 100 dans plus de la moitié - 45 - des sujets de la fédération et pas moins de 50 dans les 45 autres (art. 3.2). Alexandre Vechniakov explique lors de la présentation du projet en première lecture que ces dispositions visent à encourager le développement des partis nationaux dans les régions, à garantir l'intégrité territoriale de la Russie en excluant du processus politique les « organisations autoritaires nationaliste »²⁵.

Outre les remarques de fond que l'on peut formuler sur l'interdiction des partis régionaux dans un Etat fédéral et multinational tel que la Russie, celle-ci soulève d'autant plus de questions lorsque l'on considère le faible rôle joué jusque-là par les organisations régionales dans le recrutement politique aussi bien à l'échelon fédéral que régional. Durant le second cycle d'élections régionales²⁶ - de 1995 à 1997 - 5,3% des élus en régions sont soutenus par des partis régionaux. Surtout, ce sont dans régions dites « nationales », constituées sur une base ethnique – républiques et districts autonomes - que les partis régionaux sont les plus faibles²⁷. Au niveau fédéral, aucun parti régional n'a passé la barre des 5% au scrutin proportionnel. Durant les débats parlementaires, le député d'opposition Vladimir Lyssenko, fait d'ailleurs remarquer que l'autoritarisme au niveau des sujets de la fédération ne trouve pas sa source dans les partis mais dans les administrations régionales. Pour les critiques, le véritable enjeu de cette redéfinition des partis est de liquider la majorité des partis existants en imposant de plus des barrières administratives tellement contraignantes qu'elles octroieront en plus aux fonctionnaires chargés de les enregistrer une grande marge de manœuvre permettant d'exclure de façon arbitraire telle ou telle organisation. Le Ministre de la justice, Evguéni Sidorenko, ne nie pas cet objectif de réduction importante du nombre de partis et déclare qu'il s'attend à ce qu'une dizaine de partis parviennent à s'enregistrer²⁸.

3 La victoire de Russie Unie aux élections législatives de 2003

Pourtant, au 3 septembre 2003 date à laquelle les partis devaient se conformer aux nouvelles exigences et d'enregistrer au ministère de la justice, 44 partis se sont enregistrés

²³ Alexandre Vechniakov est depuis mars 1999 le Président de la commission électorale centrale, chargée de l'organisation et du déroulement des élections. Il prend en août 2000 la direction du groupe de travail chargé – par Vladimir Poutine - de préparer les propositions pour l'amélioration de la législation sur les élections.

²⁴ L'Amendement du 23 juin 2003 à cette loi retirera aux associations cette possibilité après les élections législatives de décembre 2003.

²⁵ Présentation par Alexandre Vechniakov du projet de loi lors de son adoption en première lecture à la Douma le 7 février 2001 : <http://transcript.duma.gov.ru/node/2018/?full>

²⁶ Chaque région a son propre calendrier électoral, il n'y a donc pas de date unique pour les élections régionales. Toutefois, depuis 2006, les élections régionales sont regroupées et ont lieu deux fois par an en automne et en printemps.

²⁷ Entre 1995 et 1997, dans les républiques 2,5% des députés étaient affiliés à un parti régional et 4,3% dans les districts autonomes. Sur la même période, ils étaient 6,6% dans les oblast et territoires, Stoner-Weiss Kathryn, "The Limited Reach of Russia's Party System: Underinstitutionalization in Dual Transitions", *Politics & Society*, vol.29 : n°3, Septembre 2001, p.404.

²⁸ RFE/RL Newslines 20 juillet 2001.

ainsi que 20 associations²⁹. Une fois le processus d'enregistrement au ministère de la justice terminé, les partis désireux de participer aux élections législatives de décembre 2003 doivent passer par le deuxième filtre de l'enregistrement et la validation des listes auprès de la commission électorale centrale. D'après la loi sur l'élection des députés à la douma, adoptée en décembre 2002³⁰, les partis doivent au choix recueillir 200.000 signatures ou payer une caution de 37,5 millions de roubles (un peu plus d'un million d'euros)³¹. Au terme de cette seconde étape, 18 partis et 5 blocs sont autorisés à participer aux élections, ils étaient en tout 26 en 99, aucun parti majeur n'a été exclu. En 1993, 167 organisations pouvaient potentiellement participer aux élections, 273 en 1995 et 139 en 1999. Pourtant, comme le souligne Kenneth Wilson, la plupart n'ont pas participé, la loi sur les partis a donc surtout servi à réduire le nombre de candidats potentiels.

Tableau 1 : résultats des élections à la douma du 7 décembre 2003

Taux de participation : 55,75%

	Scrutin de liste		Scrutin majoritaire	Total en sièges
	% de voix	Sièges	Sièges	Total
Russie Unie	37,57%	120	103	223
Parti communiste (KPRF)	12,61%	40	12	52
Parti Libéral-Démocrate de Russie (LDPR)	11,45	36	0	36
Rodina	9,02	29	8	37
Iabloko	4,30	/	4	4
Union des forces de droite	3,97	/	3	3
Parti agrarien	3,65	/	2	2
Parti des retraités et de la justice sociale	3,09	/	1	1
Grande Russie - Union eurasienne	0,28	/	1	1
Unification	1,17	/	1	1
Le parti populaire	1,18	/	17	17
Parti de la vie – Parti de la renaissance de la Russie	1,89	/	3	3
Autres partis (11)	5,12%	/	0	0
Sans étiquette	/	/	67	67
Contre tous	4,70%	/	/	/
Total	100%	225	222 ³²	447

Sources : <http://www.politika.su/fs/gd4rezv.html> , www.cikrf.ru

La première étape de recodification des activités politiques et la redéfinition de la catégorie partie, n'a pas joué un rôle décisif dans la victoire de Russie Unie en 2003 puisqu'elle n'a finalement pas occasionné de réduction importante du nombre de participants

²⁹ Wilson Kenneth, « Party-system development under Putin », *Post-Soviet Affairs*, vol.22, n°4, octobre 2006, p.329.

³⁰ Loi fédérale n°175 du 20 décembre 2002 sur les élections des députés à la douma.

³¹ Pour les élections législatives de 1999, la caution était de 2 millions de roubles.

³² Le vote « contre tous » est arrivé premier dans trois circonscriptions. Des élections ont donc été organisées ultérieurement.

ni permis la marginalisation des principaux concurrents. Au contraire, Russie Unie a bénéficié de la multiplicité des candidatures – dont certaines directement soutenues par le Kremlin³³ - aussi bien dans l'affaiblissement de son principal concurrent communiste que dans la « fabrication de la majorité³⁴ ». Le politiste russe Grigori Golosov a ainsi montré que dans le contexte d'une offre politique fragmentée, les mécanismes de redistribution des voix obtenues par les partis qui n'ont pas franchi le seuil de représentativité, permet aux autres d'augmenter significativement le nombre de sièges gagnés. Ainsi au scrutin proportionnel, avec 37,57% des voix, Russie Unie obtient 120 sièges sur 225 (53%). Pour les 222 sièges pourvus au scrutin majoritaire dans les circonscriptions territoriales les élus des petits partis ainsi que les indépendants ont constitué une réserve pour Russie Unie, puisque moins de deux mois après l'élection, ils sont 80 à avoir rejoint la fraction du parti du pouvoir (voir tableau 1). C'est le cas notamment de 56 des 67 députés indépendants, 16 des 17 élus du Parti Populaire ainsi que les trois représentants de l'Union des Forces de droite³⁵, qui permettent à la fraction de Russie Unie de disposer finalement de plus des deux tiers des sièges.

II L'enjeu du contrôle de la majorité et les limites de la partisanisation

Lors des élections à la douma de 2003, ce sont d'autres facteurs que la réduction du nombre de concurrents ou la marginalisation des principaux partis d'opposition qui ont joué en faveur de Russie Unie. Le second moment des réformes adoptées après la réélection de Vladimir Poutine à la présidence début 2004 a soulevé de nombreuses questions. Pourquoi durcir la loi sur les partis ? Pourquoi changer le mode de scrutin à la douma pour les élections législatives de 2007 – avec un passage du scrutin mixte au scrutin de liste - alors que Russie Unie était parvenu à obtenir la majorité des sièges en 2003 ? Ces décisions ne peuvent s'envisager que si l'on considère les modalités de la conquête par Russie Unie des parlements régionaux à partir de décembre 2003 et si l'on prend en compte les rapports de force – hérités de la décennie précédente – entre les dirigeants de l'exécutif central et les gouverneurs. L'étude de l'implantation régionale de Russie Unie durant le second mandat de Vladimir Poutine constitue alors un angle privilégié pour comprendre les enjeux du recours au droit électoral dans le contexte d'une inversion progressive des rapports de force entre élites fédérales et régionales.

1 Les résistances régionales à la montée en puissance de Russie Unie

Conformément à l'objectif de départ de renforcer l'implantation des partis nationaux dans les régions, l'amendement à la loi sur les droits électoraux des électeurs³⁶ adoptée le 12 juin 2002 impose que les députés régionaux soient élus au moins à 50% au scrutin de liste (art.

³³ Avec notamment le parti Rodina - d'orientation sociale patriotique – qui a gagné 9,02% des voix au scrutin de liste en 2003. Sur la pratique de la création de partis d'oppositions loyaux au Kremlin voir Gelman Vladimir, "Party politics in Russia : from competition to hierarchy" , *Europe-Asia Studies*, vol.60, n°6, août 2008, pp.922-923.

³⁴ La « fabrication de la majorité » (*manufactured majority*) désigne les situations où un parti qui n'a pas gagné la majorité des voix, obtient néanmoins plus de la moitié des sièges, Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press. 1967.

³⁵ Golosov Grigoriï, " Sfabrikovannoïe bol'chinstvo: konversia golossov v mesta na doumskikh vyborakh 2003 g." [La majorité fabriquée : la conversion des voix en sièges aux élections à la douma de 2003], in Gel'man Vladimir (dir), *Treti èlektoral'ny tsikl v Rossii: 2003-2004 gody: kollektivnaïa monografiia [le troisième cycle électoral en Russie : 2003-2004, monographie collective]*, Evropejskij universitet v Sankt-Peterburge, Fakul'tet političeskikh nauk i sociologii, 2007, pp. 41-44 et 51.

³⁶ Loi fédérale n°67du 12 juin 2002 « Sur les garanties essentielles des droits électoraux des citoyens de la Fédération de Russie et de leur droit à participer à un référendum ».

35.16). Jusque-là, la très grande majorité des parlements en région étaient pourvus au scrutin majoritaire. Entre 1993 et 2002, seules 9 régions ont expérimenté le scrutin proportionnel – pour élire au moins une partie de leurs députés tandis que les partis nationaux sont faiblement implantés – à l’exception du parti communiste - : durant le premier cycle d’élections régionales de 93-94, 13,8% des députés élus étaient affiliés à un parti national, ils étaient 11,5% sur la période 95-97³⁷. Cette réforme vise également à limiter l’emprise des exécutifs régionaux sur la formation des parlements³⁸. C’est justement en raison de la réticence des élites régionales que l’amendement n’entre en vigueur que pour les élections régionales du 7 décembre 2003, un an et demi plus tard³⁹. Celles-ci marquent le commencement de la conquête par Russie Unie de l’échelon régional.

Du 7 décembre 2003 au 22 mai 2005, des élections se tiennent dans 32 parlements régionaux. Outre l’imposition du scrutin proportionnel pour au moins la moitié des sièges à pourvoir, les régions conservent une relative marge de manœuvre pour les autres aspects du déroulement des élections. La plupart choisissent un seuil de représentativité entre 5 et 7%. En tout 42 partis participent au moins à une élection sur cette période mais de façon très inégale⁴⁰, ainsi le nombre moyen de partis en compétition à cette période est de 7 et le nombre de listes passant le seuil de représentativité : de 1⁴¹ à 7. Russie Unie est la seule organisation à participer systématiquement à toutes les élections. Surtout, le parti gagne au moins 50% des sièges dans 8 régions, et plus des deux tiers dans deux d’entre elles : les républiques de Mordovie et Kabardino-Balkarie.

Ces deux régions sont marquées par la culture du « vote dirigé », c’est-à-dire la très grande influence des administrations régionales sur le déroulement et le résultat des élections. Ainsi au scrutin proportionnel aux élections à la douma de 2003, Russie Unie avait obtenu respectivement 76.06% et 74.78% des voix dans ces deux républiques. Comme le montre Grigori Golosov, à l’exception des quelques cas où les gouverneurs ont pris sous leur contrôle la branche régionale de Russie Unie, la majorité des autres ont tenté de conserver une marge de manœuvre et préféré avoir à faire face à des législatures divisées, en soutenant plusieurs candidats et plusieurs listes⁴². Ces stratégies sont à l’origine de la multiplication – et du succès – des blocs électoraux. Formés à partir de branches régionales de petits partis réunis autour d’une bannière régionaliste et soutenus par les gouverneurs, ces formations ont été les principaux rivaux de Russie Unie. La plupart du temps ils ont permis de limiter sa victoire sauf en extrême orient, où le bloc « Notre patrie, Sakhaline et les Kouriles » bat Russie Unie dans l’oblast de Sakhaline le 10 octobre 2004, tout comme bloc « Nous sommes pour le développement de l’oblast de l’Amour », ainsi que le bloc « pour notre Altaï : communistes, agrariens et NPCR », en Sibérie le 14 mars 2004.

2 Le tournant de l’automne 2004 et le deuxième moment de codification

³⁷ Stoner-Weiss Kathryn, “The Limited Reach of Russia's Party System: Underinstitutionalization in Dual Transitions”, *Politics & Society*, vol.29 : n°3, Septembre 2001, pp.394-397.

³⁸ Konitzer, Andrew, *Voting for Russia's Governors Regional Elections and Accountability under Yeltsin and Putin*, Woodrow Wilson Center Press, 2005, p.219.

³⁹ Golosov Grigorii, *Political parties in the regions of Russia : democracy unclaire*, Boulder, Colo. : Lynne Rienner Publishers, 2004, pp. 263–66. Et Golosov Grigorii, “Russia's Regional Legislative Elections, 2003–2007: Authoritarianism Incorporated”, *Europe-Asia Studies*, vol.63 : n°3, mai 2011, p.398

⁴⁰ Golosov Grigorii, "Disproportionality by Proportional Design: Seats and Votes in Russia's Regional Legislative Elections", *Europe-Asia Studies*, vol. 58 : n°1, janvier 2006, pp.29-30.

⁴¹ Dans la république du Tatarstan, seul Russie Unie a passé le seuil de représentativité, fixé à 7%. Conformément à la loi électorale régionale, le KPRF – qui avait gagné 6,34% des voix – a obtenu quatre sièges – contre 46 pour Russie Unie - afin qu’au moins deux partis soient représentés.

⁴² Golosov Grigorii, “The Regional Roots of Electoral Authoritarianism in Russia”, *Europe-Asia Studies*, vol.63 : n°4, juin 2011, p.632

Le second moment de réforme intervient après le dénouement tragique de la prise d'otages par des séparatistes tchéchènes d'une école maternelle à Beslan en Ossétie du Nord début septembre 2004. Le 13 septembre, Vladimir Poutine annonce une série de réformes visant à « garantir l'unité du pays, le renforcement de l'Etat, la confiance envers le pouvoir »⁴³. Certaines concernent directement le recrutement du personnel politique. Tout d'abord, les gouverneurs ne seront plus élus au suffrage universel mais désignés par les assemblées régionales sur proposition du Président. Ensuite les députés à la douma seront désormais élus uniquement au scrutin proportionnel dans une circonscription électorale unique⁴⁴. Par ailleurs, toujours dans cette même volonté proclamée de renforcer l'efficacité de l'Etat, le leader de la fraction Russie unie - conjointement à ceux de deux autres partis d'opposition loyaux au pouvoir le LDPR et le Rodina - propose des amendements à la loi sur les partis de 2001 qui multiplient par 5 les exigences vis-à-vis des organisations partisans. A partir du 1^{er} janvier 2006 celles-ci devront avoir au moins 50.000 membres : 500 dans la moitié des sujets de la fédération, 120 dans les autres⁴⁵. Enfin le Président propose une autre série d'ajustements parmi lesquels l'abolition des blocs électoraux⁴⁶ et donne la possibilité aux régions d'abolir le vote contre tous⁴⁷.

D'après l'enquête menée par Stephen White et Olga Kryshtanovskaïa, les événements de Beslan n'ont fait que précipiter des décisions déjà prises et qui s'inscrivaient dans un agenda de centralisation politique établi auparavant⁴⁸ et dont les chefs les exécutifs régionaux sont la cible principale. Si on a vu de quelle façon les blocs et les petits partis avaient constitué une ressource permettant jusque-là aux gouverneurs de maîtriser la formation des parlements régionaux, leur désignation – de fait – par le Président change de toutes façons considérablement leur situation en les plaçant dans une relation de dépendance vis-à-vis du centre fédéral. Pour eux désormais, le soutien, sans ambiguïté, à Russie Unie et la capacité à assurer sa victoire aux élections, y compris régionales, devient une marque de loyauté décisive et même un des critères pour leur maintien en poste⁴⁹. Ainsi, si depuis peu, certains gouverneurs prenaient la tête des listes Russie Unie – pour ensuite refuser le mandat obtenu et le transmettre aux autres candidats - aux élections régionales, alors que cette pratique était jusque-là rare⁵⁰, en un an elle devient quasiment la règle. En octobre 2006, 90% des listes sont

⁴³ Adresse de Vladimir Poutine le 13 septembre 2004 devant les membres du gouvernement et les gouverneurs : http://www.ng.ru/politics/2004-09-14/1_speech.html

⁴⁴ La décision de faire passer le seuil de représentativité de 5 à 7% avait déjà été adoptée auparavant via la loi fédérale n°175 du 20 décembre 2002 «sur l'élection des députés à la douma».

⁴⁵ Selon l'Amendement n°168 du 20 décembre 2004 à la loi fédérale sur les partis, (art.3). Au 1^{er} janvier 2006, 19 partis sont enregistrés.

⁴⁶ Loi fédérale n°93 du 21 juillet 2005 sur « Les amendements aux actes législatifs de la Fédération de Russie sur les élections, les référendums et les autres actes législatifs ». Cette loi instaure également que les élections en région ne devront désormais ne se dérouler que durant deux journées dans l'année à l'automne et au printemps.

⁴⁷ Celui-ci est aboli définitivement un an plus tard par la loi fédérale n°107 du 12 juillet 2006 sur « Les amendements à certains actes législatifs pour ce qui est de la suppression de l'option du vote contre tous ».

⁴⁸ White Stephen, Kryshtanovskaïa Ol'ga, «Changing the Russian Electoral System: Inside the Black Box», *Europe-Asia Studies*, vol.63 : n°4, juin 2011, p.576

⁴⁹ Golosov Grigorii, «The Regional Roots of Electoral Authoritarianism in Russia», *Europe-Asia Studies*, vol.63 : n°4, juin 2011, p.636. De plus, jusque-là le soutien ou non de Russie Unie pour leur propre élection ou réélection ne jouait qu'un très faible rôle, Goode Paul, « The puzzle of Putin's gubernatorial appointments », *Europe-Asia Studies*, vol.59, n°3, mai 2007, p.365-399.

⁵⁰ A propos du rôle des gouverneurs dans les résultats de Russie Unie, Alexandr Kynev montre que sur la période qui s'étend de l'automne 2004 à mai 2005, les seules régions où Russie Unie a obtenu au scrutin proportionnel un score meilleur qu'aux élections à la Douma de décembre 2003 étaient celles où le gouverneur conduisait la liste, Kynev Alexandr, «Electoral reforms and democratization, Russian regional elections 2003-2006» in Ross Cameron, Campbell Adrian, *Federalism and local politics in Russia*, London ; New York : Routledge, 2009, p.129.

conduites par les gouverneurs contre 63% en mars 2006 et 42% à l'automne 2005⁵¹. Entre octobre 2005 et mars 2007, les résultats de Russie Unie dans les parlements régionaux comparés à ceux de la période précédente augmentent sensiblement : sur 46 élections le parti gagne au moins moitié des sièges dans 36 régions, dont plus des deux tiers dans 12 d'entre elles.

3 La mobilisation des élites régionales en faveur de Russie Unie et la faiblesse du label partisan

Les élections à la Douma du 2 décembre 2007 marquent le point d'aboutissement de la mobilisation des élites régionales en faveur de Russie Unie, en particulier des gouverneurs, qui sont 65 à figurer sur la liste électorale du parti⁵². Elles permettent ainsi d'appréhender l'un des enjeux majeurs du passage au scrutin proportionnel intégral, alors que Russie Unie n'a obtenu qu'une dizaine de sièges de plus que lors des élections législatives de 2003. Dans la littérature consacrée à la sociologie historique du phénomène partisan en Europe et aux Etats-Unis, on considère que les députés élus au scrutin proportionnel tendent à représenter davantage des valeurs générales que les intérêts d'un territoire. Ils sont également plus dépendants de la direction de leurs partis que les députés élus dans les circonscriptions territoriales⁵³. Le passage au scrutin proportionnel constitue alors une étape importante dans la partisanisation de la vie politique⁵⁴ puisque les organisations partisans y jouent un rôle accru dans le recrutement du personnel politique et bénéficient directement de la légitimité électorale. C'est le même argument que Vladimir Poutine avait avancé en 2004 :

« Nous ne comptons pas accomplir autre chose que ce qui se fait dans les démocraties partout dans le monde. L'élection des députés au scrutin proportionnel se fait dans la très grande majorité des cas (...). Dans beaucoup de pays, on considère le système majoritaire comme un archaïsme et on n'y a de moins en moins recours. Un député, élu dans une circonscription majoritaire au parlement, peut promettre beaucoup pendant sa campagne mais s'il veut être en mesure de mettre en œuvre la moindre idée, d'accomplir la moindre promesse, alors il doit tout de suite s'affilier à un parti politique. Pour nous c'est très important que la vie politique se concentre autour des partis ce qui, à mon sens, va donner un élan au développement d'un système multipartisan⁵⁵ ».

Alors qu'en décembre 2003, la constitution de la majorité à la Douma avait impliqué des négociations avec les députés sans-étiquette ainsi que certains représentants des petits partis élus dans les circonscriptions territoriales, l'enjeu est pour Russie Unie d'avoir une majorité plus disciplinée, dépendante de la direction du parti et non plus des élites régionales⁵⁶.

⁵¹ Kynev Aleksandr, *Vybory parlamentov rossiiskikh reguionov 2003-2009 Pervy tsikl vnedrenia proporsional'noi izbiratel'noi sistemy*, [Les élections dans les parlements régionaux en Russie 2003-2009, premier cycle après l'introduction du scrutin proportionnel] Moscou : Panorama, 2009, p.73.

⁵² Aux élections législatives précédentes ils étaient 28.

⁵³ Caramani Daniele, *The Nationalization of Politics: The Formation of National Electorates and Party*, Cambridge : Cambridge university press, 2004, p.232.

⁵⁴ *Ibid.* p.228.

⁵⁵ Déclaration de Vladimir Poutine lors d'une conférence de presse internationale tenue le 24 septembre 2004, un extrait vidéo du discours a été mis en ligne associé à sa retranscription en russe : <http://www.youtube.com/watch?v=-0aOOuXYUPI> (dernier accès le 04/07/11)

⁵⁶ Makarenko Boris, « Novy zakon o vyborakh i èvolioutsia rejima » [La nouvelle loi sur les élections et l'évolution du régime], *Pro et Contra*, vol.10 : n°1, janvier 2006, pp.100-103.

Outre l'enracinement du « pluralisme administré » - avec trois partis loyaux au Kremlin parmi les quatre à franchir le seuil de représentativité⁵⁷ - les élections à la Douma de décembre 2007 montrent bien pourtant les ambiguïtés du processus de partisanisation qu'a connue la Russie depuis le début des années 2000. Lors de la présentation du projet de loi « sur les élections des députés à la Douma », en première lecture, le président de la commission électorale centrale Alexandre Vechniakov, qui depuis 2000 avait conduit le processus de modification de la législation sur les partis et les élections avait insisté sur la nécessité de décourager les pratiques consistant à inclure dans les listes électorales des personnalités – telles que les gouverneurs notamment - qui permettraient au parti de gagner plus de voix mais ensuite refuseraient leur mandat⁵⁸. Pourtant le mécanisme prévu selon lequel tout mandat refusé serait alloué à un autre parti est finalement retiré et Alexandre Vechniakov, qui a publiquement exprimé son désaccord avec le Kremlin sur ce point - n'est pas reconduit dans ses fonctions en mars 2007⁵⁹. Or la composition même de la liste électorale du parti majoritaire permet de montrer l'importance – du moins aux yeux des dirigeants russes – de ces candidats-locomotives, aussi bien dans les régions qu'au niveau fédéral. Lors des élections législatives de 2007, c'est en effet Vladimir Poutine lui-même qui conduit la liste de Russie Unie bien qu'il ait toujours refusé d'en être membre, affirmant « comme la majorité des citoyens russes, je suis a-partisan (*bespartiinyi*)⁶⁰. Après l'annonce faite par Vladimir Poutine début octobre de son projet de conduire la liste de Russie Unie, les intentions de vote en faveur du parti augmentent sensiblement⁶¹. De même la présence des gouverneurs, qui mettent leur notoriété et leur ressources directement au service du parti tout en figurant sur les listes électorale témoigne de la faiblesse du label partisan.

Table 2 : Résultat des élections à la douma du 2 décembre 2007

Taux de participation : 63%

	Résultat en % des voix obtenues	Sièges
Russie Unie	64,30	315
PCFR	11,57	57
LDPR	8,14	40
Russie Juste ⁶²	7,74	38
Autres partis (7)	8,25	0

Source : www.cikrf.ru

⁵⁷ Balzer Harley "Managed Pluralism: Vladimir Putin's Emerging Regime", *Post-Soviet Affairs*, Vol.19 : n° 3, juillet 2003, pp. 189 – 227.

⁵⁸ Exposé d'Alexandre Vechniakov lors de l'adoption en première lecture du projet de loi « sur les élections des députés à la douma » le 24 décembre 2004 <http://transcript.duma.gov.ru/node/1163/?full>

⁵⁹ Shukan Ioulia, *L'instrumentalisation des règles électorales en Russie et en Ukraine (2004-2009)*, *Revue du droit public*, vol.125 : n°4, 2009, p.1165-1167. Les raisons de l'éviction d'Alexandre Vechniakov ont été décrites dans l'enquête menée par Stephen White et Ol'ga Kryshtanovskaïa : White Stephen, Kryshtanovskaïa Ol'ga, "Changing the Russian Electoral System: Inside the Black Box", *Europe-Asia Studies*, vol.63 : n°4, juin 2011, pp.567-568.

⁶⁰ <http://www.rg.ru/2007/10/02/putin-edinros.html> (dernier accès le 04/07/11)

⁶¹ Sakwa Richard, *The crisis of Russian democracy : the dual state, factionalism and the Medvedev succession*, Cambridge, New York : Cambridge University Press, 2011, p.231.

⁶² Russie Juste est né avec l'accord du Kremlin en octobre 2006 de la fusion des partis Rodina, la parti de la vie et le parti des retraités -. Il est alors dirigé par Sergueï Mironov, alors Président de la chambre haute du parlement et ami personnel de Vladimir Poutine, contre qui il ne présente pas de candidats lors des élections présidentielles en 2008 et qu'il affirme soutenir pleinement.

L'analyse des modalités de la conquête par Russie Unie de la majorité aussi bien à la Douma que dans les parlements régionaux permet d'envisager les enjeux et les effets de l'entreprise de codification des activités politiques conduite par Vladimir Poutine et son entourage durant les années 2000. Elle permet en premier lieu d'insister sur les discontinuités de ce processus. Alors que durant une décennie, la législation sur les partis et les élections a fait l'objet de modifications constantes, que le nombre de partis politiques baisse progressivement tandis que le nombre de sièges obtenus par Russie Unie continue d'augmenter⁶³, les facteurs qui ont permis la victoire du parti du pouvoir aux élections de 2003 et de 2007 diffèrent profondément. C'est la fragmentation de l'offre politique ainsi que les négociations avec les élus indépendants et les représentants des petits partis qui ont été déterminants dans le premier cas tandis que dans le second cas, Russie Unie a bénéficié de la mobilisation des élites régionales en sa faveur. De même, l'analyse des élections régionales a permis de montrer le caractère décisif du changement de mode de désignation des gouverneurs - plus que des mesures visant directement à renforcer le rôle des partis dans le recrutement du personnel politique - dans la construction de la majorité dans les sujets de la fédération.

Enfin, si Russie Unie est désormais le canal principal de recrutement des représentants de la branche législative du pouvoir, le parti à l'inverse ne joue aucun rôle dans la sélection du chef de l'exécutif. Ni Vladimir Poutine ni son successeur Dmitri Medvedev ne sont membres du parti et il n'est pas question que ce soit Russie Unie qui tranche - par le biais de primaires par exemple - pour déterminer qui sera candidat aux élections présidentielles en 2012. Cette situation de Russie Unie, qui s'avère donc moins un parti dominant qu'un instrument au service des dirigeants de l'exécutif est révélatrice des enjeux et des limites du processus de codification des activités politiques qui a eu lieu durant les années 2000. Si le recours intensif au droit électoral a bien eu pour conséquence l'affiliation partisane de la plupart des députés - à la Douma comme dans les parlements régionaux -, ses apories en ce qui concerne les représentants de l'exécutif central sont en revanche révélatrices de la place accordée aux partis en général. Alors que durant le premier mandat de Vladimir Poutine, les dirigeants de Russie Unie ont multiplié les déclarations en faveur d'un gouvernement partisan, formé par le parti vainqueur des élections législatives, celui formé après la victoire de Russie Unie en décembre 2003 ne comprend qu'un seul membre du parti⁶⁴. Le Président a ensuite affirmé que le projet d'un gouvernement partisan n'était pas à l'ordre du jour début 2006, sans qu'il ait été depuis à nouveau évoqué par les représentants de Russie Unie depuis⁶⁵.

Ainsi, si le recours au droit électoral s'est bien accompagné d'un processus de partisanisation dans les parlements et de la limitation du jeu politique à un petit nombre d'organisations dans la branche législative, il confirme l'absence des partis dans la branche exécutive, lieu réel du pouvoir dans la Russie postsoviétique, tandis que les partis sont plus évoqués pour leur fonction de contrôle du recrutement et des activités politiques que dans leur capacité à représenter la diversité des intérêts des citoyens.

⁶³ En dépit des réformes mises en place par le Président Medvedev pour faire baisser les exigences à l'égard des partis, leur nombre continue de diminuer, passant de 15 en mars 2008 à 7 depuis octobre 2009. De même le nombre de sièges gagnés par Russie Unie dans les parlements régionaux continue d'augmenter régulièrement atteignant une moyenne de 69,91% lors des élections régionales de mars 2011 : Bulletin n°7 de la commission électorale centrale, p.52. http://www.cikrf.ru/news/relevant/2011/05/05/rvpd_v7.html .

⁶⁴ Wilson Kenneth, « Party-system development under Putin », *Post-Soviet Affairs*, vol.22, n°4, octobre 2006, p.337.

⁶⁵ <http://www.vremya.ru/2006/22/4/144967.html> (dernier accès le 04/07/11).