# Le fédéralisme en construction

**Description**

***Depuis son indépendance, la Russie est confrontée à la mise en place des relations saines entre le centre et les entités territoriales.***



Tout d'abord menacé de désintégration, le pays a ensuite créé un fédéralisme généralement qualifié de contractuel plutôt que de constitutionnel. Le fédéralisme à la carte a montré ses limites et Moscou chercherait à présent, dans la mesure des possibilités permises par la situation économique et politique du pays, à affirmer sa volonté de relations reposant sur des bases juridiques et institutionnelles.

**1992-93 : les bases du fédéralisme**

La fédération de Russie est composée de 89 sujets : 21 républiques, 6 kraïs, 49 oblasts, 10 okrougs autonomes, 1 région autonome et 2 villes autonomes (Moscou et St-Pétersbourg). Les bases du fédéralisme dans la nouvelle Russie indépendante sont posées dans le traité fédéral du 31 mars 1992. Signé par toutes les entités territoriales russes (sauf exceptions), ce traité a permis de bloquer le processus de désintégration qui menaçait alors la Russie. Le traité pose principalement l'interdiction de faire sécession et délimite les compétences entre le centre et les sujets.

Mais il ne transformait en Etats fédérés que les républiques. Elles accédaient à la souveraineté et pouvaient créer leurs propres institutions, disposer d'un pouvoir législatif et d'une constitution, tandis que les autres entités ne bénéficiaient que d'une autonomie limitée par les lois et décrets présidentiels. Certaines régions ou territoires ont alors menacé d'adopter le statut de république pour obtenir plus de droits, ou de ne payer les impôts fédéraux qu'en échange d'une plus large autonomie.La Constitution de décembre 1993, qui consacra le fédéralisme en Russie en reprenant les grands principes du traité fédéral, déclara alors, dans son article 5, l'égalité de tous les sujets qui composent la Fédération. Toutes les entités territoriales fédérées ont désormais un pouvoir législatif, disposent des mêmes compétences et sont représentées de façon strictement égalitaire au Conseil de la Fédération.

**Un fédéralisme asymétrique**

Le système russe compte six catégories d'entités fédérées, ayant chacune un statut constitutionnel différent. Les républiques conservent des privilèges avec la possibilité d'avoir une Constitution quand les autres adoptent un simple statut. Elles peuvent également disposer d'une deuxième langue officielle en plus du russe, ce qui permet aux plus dynamiques d'entre elles de développer leurs langue et culture. Cette possibilité accordée aux républiques modifie les équilibres existants dans la mesure où, même quand elle est numériquement majoritaire par rapport aux nationaux, la population russe doit, pour la première fois, se plier à l'obligation d'apprendre la langue de la république ou subir parfois un certain favoritisme envers les nationaux en ce qui concerne les nominations aux fonctions importantes. Le contrôle direct qu'a exercé le Président russe sur l'administration des régions et territoires alors que les républiques avaient un Président élu au suffrage universel a constitué une autre différence importante.

Après le putsch manqué d'août 1991, Boris Eltsine a instauré un régime d'exception en obtenant le pouvoir de nommer et de révoquer le chef de l'exécutif régional : le gouverneur. A la suite des événements d'octobre 1993, il a édicté un décret supprimant les Soviets locaux, remplacés par des assemblées élues mais aux pouvoirs réduits au profit du gouverneur. Le gouverneur, qui nommait les maires et les responsables de districts, assurait la transmission du pouvoir présidentiel quand les Républiques échappaient déjà à tout contrôle direct. Le chef de l'exécutif et le chef du législatif de chaque entité territoriale siègent automatiquement au Conseil de la Fédération (depuis 1995). La nomination des gouverneurs par le Président russe lui garantissait une opposition minoritaire au « sénat » russe.Cependant, Boris Eltsine

intégra la Russie dans un réel processus démocratique en instituant l'élection des gouverneurs au suffrage universel. Les premières élections régionales se déroulèrent entre 1996 et 1997. Dès lors, l'exécutif de tous les sujets de la Fédération échappait au contrôle du Président russe.

**Le fédéralisme différentiel**

La Constitution de 1993 a établi le partage des compétences entre le centre et les sujets : les compétences attribuées uniquement au pouvoir fédéral et les compétences partagées entre les autorités fédérales et les autorités régionales. Tous les pouvoirs non attribués expressément revinrent automatiquement aux sujets. Les compétences dont l'attribution était contestée ont généralement été rattachées aux compétences partagées, rendant ainsi leur nombre très élevé et laissant aux sujets un nombre de compétences strictement régionales très limité. L'article 11 de la Constitution stipule cependant que le partage des compétences est effectué selon la Constitution, le traité fédéral, mais également selon des traités bilatéraux de délimitation des compétences.

Ces traités bilatéraux, réservés aux seules Républiques jusque en 1996, sont négociés uniquement entre les autorités fédérales et l'entité territoriale. Ils ont conduit à accorder au cas par cas des droits, obligations ou privilèges très différents à chacun des sujets.Bien que la Constitution, dans son article 4, stipule qu'elle a, avec les lois fédérales, la primauté, les traités bilatéraux se permettent en réalité d'écarter une loi fédérale gênante et de prendre certaines libertés avec la Constitution.Ainsi, un espace juridique unique est loin d'être réalisé. Beaucoup de lois régionales sont en contradiction avec la législation fédérale ou même avec la Constitution. Certaines Républiques ont adopté leur Constitution avant la Constitution fédérale de 1993 et y ont consacré le droit à la sécession ou encore la primauté des lois régionales sur les lois fédérales.

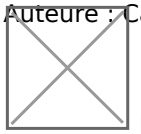
**Quel contrôle le centre peut-il encore exercer ?**

Tout d'abord, la Constitution (article 85) donne au Président russe le droit de suspendre l'exécution des actes exécutifs régionaux contraires à la Constitution ou aux lois fédérales. Les autorités fédérales disposent d'un contrôle judiciaire qui permet de sanctionner des actions régionales illégales Des représentants plénipotentiaires nommés par le Président sont présents dans les entités territoriales depuis 1991. Ils contrôlent le bien fondé des lois et décisions régionales, vérifient la bonne gestion des biens fédéraux dans la région et vérifient que les directives présidentielles, les lois et la Constitution fédérales sont respectées. Mais leur rôle reste superficiel et ne représente pas en lui-même un contre-pouvoir face aux autorités régionales. Cependant, ces représentants sont en général des habitants locaux qui remplissent souvent une fonction administrative régionale, ce qui augmente leur capacité de contrôle et d'action.

Moscou bénéficie également d'un certain contrôle financier, dans la mesure où c'est le centre qui fixe le cadre de la politique financière nationale, assure (difficilement) le versement des salaires de la plupart des fonctionnaires régionaux ou encore finance certaines activités locales. Un autre de type de contrôle exercé par le centre se fait par le biais des maires des grandes villes, dans lesquelles se concentrent souvent la population, les industries et les investissements. Aujourd'hui élus, les maires peuvent bénéficier du soutien direct de Moscou afin de contrebalancer le pouvoir du gouverneur (comme ce fut le cas à Vladivostok par exemple).Cependant, les rouages fédéraux fonctionnent mal, les décisions centrales ne sont pas respectées sur l'ensemble du territoire. Les régions prennent de l'autonomie pour compenser la faiblesse des institutions centrales et du budget fédéral. Le cadre juridique de la Fédération reste flou et le centre n'a plus ni l'autorité, ni les courroies de transmission nécessaires pour faire appliquer ses décisions efficacement. Malgré tout, après avoir favorisé des relations centre/régions très inégales, Moscou aspire à présent à une concertation démocratique des intérêts de tous les sujets, demande une coordination des activités fédérales et régionales pour une stratégie unifiée.

Dans son discours du 26 janvier dernier, le Premier Ministre russe E. Primakov a fait part de ses inquiétudes et de ses espoirs concernant le fédéralisme en Russie. Tout en dénonçant les récentes modifications de frontières entre les régions, les frontières fermées, les mesures d'exception, parfois illégales, décrétées unilatéralement pour faire face à la crise financière, le Premier Ministre aspirait à un fédéralisme sain, dans un Etat de droit. Il veut pour cela repenser la politique budgétaire fédérale et imposer des règles et restrictions communes à tous les sujets. Les autorités centrales appellent à un Etat fédéral ou les sujets pensent aux intérêts de la Russie avant de penser à leurs intérêts propre.

Auteure : Carole CHARLOTIN



Retour en haut de page

**date créée**
01/06/1999
**Champs de Méta**
**Auteur-article :** Carole CHARLOTIN*