

**Conférence internationale sur le fédéralisme
Mont-Tremblant, octobre 1999**

Séance 4A) Table ronde sur la CDS : Les modèles de partage du pouvoir

**LE FÉDÉRALISME RUSSE : PROBLÈMES ET PERSPECTIVES
À L'AUBE DU XXI^e SIÈCLE**

**Ramazan Abdulatipov
Ministre de la Fédération russe (conseiller spécial aux Affaires des
nationalités)**

1. Généralités

Ce Forum des fédérations est d'une immense importance pour le développement de la théorie et de la pratique du fédéralisme. C'est le premier forum créé grâce à l'aide du gouvernement canadien pour réunir les représentants de tous les États fédéraux du monde contemporain. Ce forum permet aux systèmes fédéraux d'échanger information et expérience sur une base permanente. Les merveilleux discours de MM. Chrétien, premier ministre du Canada, et Clinton, président des États-Unis, constituent déjà un appui politique important aux formes fédérales de gouvernement. Une délégation représentant la Fédération russe a pris part aux travaux de cette conférence sur le fédéralisme. On peut regretter que les organisateurs n'aient pas prévu la présentation d'un rapport par la délégation de la Fédération russe. Je suis convaincu que les spécialistes étudieront avec intérêt les caractéristiques distinctives du fédéralisme russe pour mieux comprendre ses problèmes et ses perspectives d'évolution et de développement. Les avantages du fédéralisme reposent principalement dans sa capacité de s'adapter aux conditions spécifiques et aux exigences inhérentes au développement d'un pays, en tenant compte de sa géographie, de son ethnoculture et de ses autres caractéristiques. L'implantation d'une fédération en Russie a été rendue possible, dans une large mesure, par le Traité de fédération sur la répartition des pouvoirs signé en mars 1992. La Constitution de la Fédération russe de 1993 devait jeter les bases de la structure fédérale de l'État russe.

2. Caractéristiques de l'évolution du fédéralisme en Russie

Dès sa mise en œuvre constitutionnelle, le fédéralisme russe a procédé des considérations pratiques aux problèmes politiques, sociaux et économiques, plutôt que de s'attacher à l'interprétation formelle des actes de la loi, ce qui montre bien son caractère évolutif.

Le fédéralisme, qui confirme les rapports de fait qui existent entre des entités territoriales, résulte invariablement d'accords et de compromis. On peut donc présumer qu'il est juste de dire que les relations fédérales ne sont évidentes que quand un équilibre de ce genre a été atteint de façon volontaire. Ceci est d'autant plus vrai que, en ce qui concerne l'autorité de gouvernement, il n'est pas particulièrement facile de déterminer le degré de dépendance et les limites au-delà desquelles la souveraineté des unités constituantes (sujettes) disparaît complètement, faisant place à la suprématie totale et au diktat.

Parallèlement, le fédéralisme russe a ses propres caractéristiques reflétant la nature spécifique de ses traditions historiques et politiques. Ceci ne revient pas à dire que la Russie est une formation disparate que l'on peut déchirer ou simplement éliminer selon le bon plaisir de quelques ligues de pouvoir régional « ethnopolitique » ou de certains politiciens. Étant donné la crise qui affecte actuellement l'économie et la politique russes, les liens horizontaux entre les unités constituantes de la Fédération russe, qu'ils soient économiques ou politiques, ne sont pas suffisamment stables. La caractéristique dominante du processus politique actuel est la fragmentation chaotique de la société, une situation dans laquelle chaque unité de la fédération entretient des liens étroits avec le centre fédéral, mais ne joue pas son rôle dans le complexe plus large d'une fédération unifiée d'entités.

3. Nature constitutionnelle de la Fédération russe

La Russie est une fédération constitutionnelle. La Constitution confie aux unités constituantes de la Fédération russe des pouvoirs égaux face au centre fédéral; et ces unités deviennent donc des entités souveraines du fait de l'importance des pouvoirs qui leur sont accordés. La Constitution ne fait aucune référence à des formes de gouvernement de type nation-État ou administration-territoire alors que les différences entre les républiques et autres unités de la Fédération russe sont précisées dans leur forme mais non dans leur essence, contrairement aux termes du Traité de fédération. Il ne faut toutefois pas oublier que la Constitution reconnaît, entre autres, le principe ethnopolitique d'un système de gouvernement.

De même que l'égalité attribuée face au gouvernement fédéral, le statut légal des unités constituantes est déterminé par certaines différences qui leur sont inhérentes.

La Constitution prévoit six unités constituantes (sujettes) de la Fédération russe : les républiques, les krai (territoires), les oblast (régions), les villes fédérales, les oblast autonomes (régions), et les okrug autonomes (zones). L'existence de ces six entités territoriales détermine leurs différences de statut, mais celles-ci ont un caractère relativement formel.

Ces différences de statut sont précisées dans les dispositions constitutionnelles suivantes :

- a) Le statut de l'unité constituante est fixé par la Constitution de la Fédération russe et aussi, en ce qui concerne les républiques, par leur propre Constitution, et pour les autres unités, par leur Charte (Constitution).
- b) Une zone autonome peut faire partie d'un territoire ou d'une région.
- c) Une loi fédérale en rapport avec un oblast (région) autonome ou un okrug (zone) autonome peut être adoptée à l'initiative des organismes législatifs ou exécutifs.
- d) À la différence des autres unités constituantes de la Fédération russe, les républiques ont l'autorité d'adopter leur propre langue officielle, sauf en ce qui concerne la langue officielle de la Fédération russe, ainsi que leur propre citoyenneté et emblème national (et ce sont là les seules différences entre les unités de la Fédération russe dont les droits sont égaux vis-à-vis du palier fédéral de gouvernement).

On peut donc dire que toutes les différences constitutionnellement reconnues ne s'appliquent qu'aux républiques et à quelques-uns des okrug autonomes, ceux qui sont incorporés à d'autres unités constituantes, telles que krai ou oblast. À certaines conditions, ces dernières peuvent étendre leur juridiction aux zones autonomes. Toutes les autres unités de la Fédération russe ont le même statut législatif les unes par rapport aux autres, et par rapport au gouvernement fédéral.

4. Interaction entre gouvernement fédéral et gouvernements constituants

L'interaction entre le gouvernement de la Fédération russe et les gouvernements de ses unités constituantes se fonde sur les principes suivants :

- 1) adhérence à la Constitution de la Fédération russe,
- 2) création et développement de relations entre la fédération et ses unités,
- 3) respect mutuel par le centre fédéral et les unités des droits et des responsabilités, ainsi que des intérêts de l'autre,
- 4) attribution constitutionnelle des juridictions et des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements constituants de la Fédération russe,
- 5) délégation mutuelle de certains de leurs pouvoirs par les autorités exécutives de la Fédération russe et les autorités exécutives des gouvernements

constituants,

6) un seul exécutif dans la Fédération russe agissant dans les limites prévues par la Constitution de la Fédération russe.

Le respect inconditionnel de la Constitution de la Fédération russe est une condition essentielle au développement d'un État constitutionnel, dans lequel les autorités des unités constituantes de la Fédération russe respectent la Constitution fédérale et les lois fédérales, plutôt que les organismes du pouvoir fédéral. D'un autre côté, les organismes du pouvoir fédéral ne doivent pas envahir les champs de juridiction des unités de la Fédération russe. Le respect de la Constitution de la Fédération russe est un devoir constitutionnel des autorités gouvernementales, des administrations locales, des fonctionnaires et des citoyens de la Fédération russe.

Dans la pratique, l'application des normes constitutionnelles et de la législation fédérale nous montre qu'il nous manque un mécanisme efficace pour protéger l'espace constitutionnel commun. Les lois et règlements législatifs actuels du palier fédéral ne suffisent pas à assurer l'application des normes de la Constitution de la Fédération russe dans le domaine des relations entre le Centre et les unités. Il serait possible de résoudre l'ensemble de ces problèmes en adoptant la loi fédérale « Des moyens d'assurer l'intégrité de l'État dans la Fédération russe », qui a été soumise à l'approbation des unités de la Fédération russe et de l'exécutif fédéral.

Il faut ajouter que l'existence d'un espace constitutionnel commun n'implique pas l'unification absolue du processus législatif sur l'ensemble du territoire. Deux paliers législatifs ont été créés dans le domaine de juridiction commun de la Fédération russe. Dans le cadre des pouvoirs qui leur sont alloués, les unités de la Fédération russe exercent leurs propres prérogatives, qui sont liées à leurs caractéristiques historiques, ethniques, culturelles, naturelles et autres. Pour la première fois dans l'histoire, les territoires, régions et zones jouissent de pouvoirs exécutifs.

En Russie, comme dans d'autres pays, l'une des conditions fondamentales à l'amélioration du fédéralisme est le principe de la décentralisation et de la démocratisation du pouvoir, c'est-à-dire le transfert de pouvoirs considérables aux unités de la Fédération de manière à ce que les décisions soient prises au niveau le plus proche du public qu'elles touchent et que le public puisse avoir une plus grande influence sur l'adoption de telles décisions. C'est là la clé de la stabilité du pays et de sa croissance économique.

5. Répartition des pouvoirs et des fonctions

Les délégués à la Conférence ont pris connaissance du rapport de Ronald Watts

sur les « Modèles fédéraux de partage de pouvoir ». À notre avis, il faudrait y ajouter une section sur l'expérience russe en matière de partage des pouvoirs. L'amélioration des relations fédérales dans la Fédération russe exige que l'on trouve des moyens rationnels d'appliquer les dispositions constitutionnelles concernant la répartition des domaines d'autorité juridictionnelle et des pouvoirs. Précisons que « domaine d'autorité » renvoie à la fédération dans son ensemble et à ses unités constituantes, et que « pouvoirs » désigne les pouvoirs exercés par les organismes gouvernementaux du centre fédéral et les organismes gouvernementaux des unités constituantes de la Fédération russe.

Les domaines d'autorité exclusive et partagée des deux paliers de gouvernement (le Centre fédéral et les unités constituantes) exigent l'adoption de lois fédérales qui, tout en couvrant en détail une grande diversité de sujets, permettraient aux unités de la Fédération d'exercer leurs droits dans le cadre de leurs propres prérogatives reflétant leurs caractéristiques locales.

Les insuffisances de la juridiction fédérale ont encouragé les unités constituantes à y remédier par leur propre législation. Les contradictions subséquentes ont dû être résolues par le biais d'ententes exécutives sur la répartition des pouvoirs entre les organismes gouvernementaux de la Fédération russe et les organismes gouvernementaux des unités constituantes. Nombreux sont les auteurs qui, en Russie, s'opposent à cette façon de procéder, mais elle était dictée par l'absence de lois pertinentes sur les conditions du fédéralisme et par la nécessité d'éliminer les contradictions qui avaient surgi dans les relations fédérales.

On aurait tort de recommander une approche simplifiée et de ne voir dans l'adoption de tels traités rien de plus que la transformation des relations fédérales en un processus conventionnel de négociation parce que :

a) Ces traités ne sont pas de même nature que la Constitution ou les lois fédérales.

b) Les mesures légales prévues dans ces traités ne sont applicables que jusqu'à l'adoption de lois fédérales pertinentes.

À l'expérience, ces traités, qui touchent 40 unités de la Fédération russe, montrent que les ententes sur la répartition des pouvoirs et des fonctions permet d'atteindre les objectifs fondamentaux dans le domaine des interrelations fédérales, c'est-à-dire :

- préservation des différentes étapes de construction de l'unité étatique de la Fédération russe et de ses unités constituantes en évitant et en éliminant les contradictions intergouvernementales (Tatarstan, Bashkortostan, unités complexes de la Fédération russe),

- renoncement à la suprématie des discours politiques dans le dialogue entre le

centre fédéral et les unités constituantes de la Fédération russe, et transposition de ce dialogue dans le cadre d'une résolution constructive et souple des problèmes sociaux et économiques,

- mise en place de règlements et de contrôles fédéraux permettant aux unités constituantes de la Fédération russe d'exercer leur mandat législatif sur les questions relatives à l'application de leur autorité dans les domaines où cette autorité est partagée avec la Fédération russe, y compris ceux qui ne sont pas encore couverts par la législation fédérale (Ce droit des unités constituantes de la Fédération russe a été confirmé par les décisions de la Cour constitutionnelle de la Fédération russe.),
- exercice par les unités constituantes de la Fédération russe de leur droit de déléguer leur autorité exclusive, ce qui crée un domaine d'autorité partagée avec la Fédération russe, délégation d'autorité qui prend effet si l'insuffisance des ressources financières ou autres les empêche d'exercer souverainement leur autorité (La législation fédérale ne peut traiter des sujets qui, selon la Constitution, sont du ressort exclusif des unités constituantes de la Fédération russe.),
- extension du domaine fédéral de juridiction par la constitutionnalisation des mécanismes régissant les relations entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des unités constituantes qui ont fait leurs preuves dans le cadre du processus de négociation,
- mise en œuvre d'un ensemble de mesures gouvernementales destinées à préserver le domaine unique de juridiction commune et à simplifier le système législatif fédéral et régional conformément à la directive du président de la Fédération russe de « soumettre tout traité envisagé à un examen visant à établir que les actes statutaires de toute unité de la Fédération russe sont conformes à la Constitution de la Fédération russe ».

Les conditions actuelles qui président à la négociation d'ententes exigent une solution plus efficace en rapport avec deux problèmes fondamentaux, qui peuvent être réglés de la façon suivante :

1. En adoptant une loi qui serve de cadre permanent au processus de négociation, ainsi qu'une procédure pour intégrer à la législation fédérale certaines dispositions qui échappent actuellement à la juridiction fédérale. (Le Parlement a déjà adopté une loi fédérale « Des principes généraux et de la procédure pour la répartition des pouvoirs et des fonctions entre les organismes gouvernementaux de la Fédération russe et les organismes gouvernementaux des unités de la Fédération russe ».)
2. En renforçant la confiance des unités dans le processus de négociation. (On constate aujourd'hui une certaine diminution de cette confiance, qui s'explique

par l'insuffisance notable des pouvoirs conférés par ces traités à certaines unités de la Fédération russe, telles que le Tatarstan, le Bashkortostan et le Sakha-Yakutia, par rapport à d'autres, par l'augmentation substantielle du nombre de participants au processus de négociation lors des campagnes électorales, et par la perception que les traités signés sont des actes légaux encourageant la transformation de la fédération constitutionnelle actuelle en une fédération par traités.)

L'adoption de ces traités a joué un rôle positif et a contribué à préserver la Fédération russe plutôt qu'à l'affaiblir.

6. Système unifié de pouvoir exécutif

Le système de gouvernement unique adopté par la Fédération russe implique que la structure gouvernementale des unités de la Fédération russe doit respecter le système constitutionnel et la structure générale des organismes représentatifs et exécutifs du pouvoir fédéral. Les unités constitutionnelles de la Fédération russe disposent de leur propre système de pouvoir exécutif, qui demeure incorporé au système unifié de pouvoir exécutif de la Fédération russe dans les limites des domaines autonomes ou partagés de l'autorité du gouvernement fédéral et des gouvernements constituants. Les organes du pouvoir exécutif ont pour tâche de créer et d'appliquer la législation fédérale de la Fédération russe, en adoptant, le cas échéant, des actes législatifs statutaires. Ce système garantit l'unité du pouvoir exécutif dans l'ensemble de la Fédération russe.

Au palier fédéral, il faudrait une loi fédérale couvrant les principes généraux qui sous-tendent la structure des organismes représentatifs et exécutifs de l'autorité gouvernementale dans la Fédération russe. Une telle loi devrait encadrer l'existence d'un système unifié d'autorité gouvernementale ainsi que les interactions entre les organismes gouvernementaux du fédéral et des unités, c'est-à-dire tout ce qui touche à la structure du système gouvernemental de la Fédération russe.

7. Fédéralisme et espace économique commun

Quant aux efforts visant à consolider l'espace économique commun et à lutter contre le séparatisme économique, il ne faudrait pas qu'ils nuisent aux droits des unités constituantes ou qu'ils conduisent au rétablissement d'un État unitaire.

En Russie, le caractère des relations fiscales est actuellement déterminé par la loi fédérale « De la structure budgétaire et du processus de budgétisation dans la Fédération russe » (Le « Code fiscal » de la Fédération russe doit entrer en vigueur le 1 janvier 2001). La loi stipule l'uniformité du système fiscal sur la base de l'interaction entre les budgets adoptés aux différents paliers, et de leur

indépendance, fondée sur l'existence de sources propres de revenus et sur le droit de déterminer les postes de dépenses. Ceci suffit largement à assurer l'indépendance budgétaire, car il est possible de s'assurer un minimum de revenu en autant qu'il existe un potentiel suffisant d'imposition.

Il faut également noter que les régions russes n'ont pas toujours la garantie de recevoir compensation complète et opportune pour les pertes de revenus ou augmentations de dépenses résultant de décisions adoptées par les organismes gouvernementaux d'un palier supérieur.

Les divergences dans les conditions initiales et les mesures économiques caractérisant les régions viennent encore aggraver les différences entre les diverses unités de la fédération du point de vue de leur niveau de développement socio-économique. Pour sa part, le gouvernement fédéral soutient les régions en difficulté (économiquement faibles) par le biais du système de transferts fédéraux et du Fonds fédéral de développement régional. Toutefois, le système de transferts doit être révisé étant donné que l'importance des transferts ne tient pas compte des ajustements inter-budgétaires résultant des déductions aux impôts réglementaires (payés aux gouvernements fédéral et régionaux). Il est indéniable que les transferts fédéraux annuels représentent invariablement une part considérable du revenu régional, les autres formes de revenus restant faibles.

Ainsi, en assurant un potentiel suffisant aux impôts réglementaires, il est possible d'éliminer les transferts concurrents de fonds, et donc d'épargner à bon nombre de régions une dépendance factice des subsides fédéraux.

8. Conclusion

Les instruments permettant de réaliser les dispositions constitutionnelles relatives aux principes du système fédéral russe doivent être reflétés dans la législation fédérale. Leur adoption rapide par les deux chambres de l'Assemblée fédérale (Parlement) – la Douma et le Conseil de la fédération – dépendra dans une large mesure du degré de coopération et de coordination entre le gouvernement de la Fédération russe et le Parlement. Un groupe de travail conjoint a été créé à cette fin pour préparer des projets de lois dans le domaine des relations fédérales et nationales. Le premier résultat obtenu est un très sérieux Plan d'actions conjointes pour la création d'une base législative sur les relations fondamentales fédérales et nationales, constituée de 14 projets de lois prioritaires, plan qui a reçu l'approbation de toutes les parties concernées.

Le Forum des fédérations peut aussi, avec la participation active de la Fédération russe à ses activités, aider à identifier les instruments qui permettront d'appliquer les dispositions constitutionnelles du système fédéral en Russie. Nous avons déjà assimilé l'expérience du projet russo-canadien sur les problèmes du

fédéralisme Il est indispensable que la Russie – les chambres du Parlement russe, les gouvernements fédéral et régionaux, tous les organismes exécutifs fédéraux, la Cour constitutionnelle et les centres de recherche – soit largement représentée et qu'elle joue un rôle important dans les activités du Forum des fédérations.

Le Forum doit identifier les « points sensibles » dans le développement de fédérations et faciliter les échanges sur l'expérience accumulée par les gouvernements fédéral et régionaux.

Dans la situation actuelle, il est extrêmement important que la Russie adopte des approches communes pour atteindre les objectifs qu'impose la création d'un État, et qu'elle s'entende sur un programme à long terme pour le développement du fédéralisme en Russie. Dans ce domaine aussi, nous comptons dans une certaine mesure sur l'expérience du Forum des fédérations. La forme fédérale de gouvernement permet de s'adapter à la diversité sociale et culturelle des sociétés, de satisfaire les besoins des communautés locales, et de renforcer la responsabilité face aux citoyens. Le fédéralisme constitue la forme la plus démocratique de gouvernement. D'où son importance pour la Russie d'aujourd'hui et de demain, pour ses peuples, ses territoires et ses citoyens.

Forum of Federations / Forum des fédérations
forum@forumfed.org
