

La dimension fédérale de la crise de l'Union soviétique

*Jacques Sapir**

L'URSS est actuellement confrontée à une dynamique d'éclatement de la Fédération, entretenue par les mouvements nationalistes et le marasme économique. Le retard pris dans l'application des réformes met en danger l'existence d'un espace monétaire soviétique, conduit à la multiplication des lois républicaines qui s'ajoutent aux textes juridiques fédéraux, accentue les pénuries et les tentations de repli local. L'étude de l'organisation administrative, la déconcentration territoriale au profit des républiques, des régions et des municipalités, et de la nature des mécanismes économiques, montre que le système soviétique renfermait en lui-même les éléments qui tôt ou tard favoriseraient l'éclatement. Dans ce contexte, deux scénarios se dessinent : soit la dissolution de la Fédération et l'apparition des 15 républiques indépendantes, ce qui aurait un coût économique considérable ; soit le renforcement du Centre, au détriment de la RSFSR, qui compromettrait certainement les progrès de la démocratie.

La situation actuelle de crise en Union soviétique a mis à jour les tendances à l'éclatement présentes dans ce que l'on peut considérer comme un Empire. Ce problème se double aujourd'hui d'une lutte pour le pouvoir entre deux groupes, celui de Gorbatchev qui s'appuie sur les structures fédérales, et celui de Eltsine dont la base est la RSFSR. Tout en obéissant à une logique qui n'est pas celle des républiques baltes ou caucasiennes, cette lutte est aussi largement le produit de la structure fédérale de l'URSS. La Fédération de Russie (RSFSR), tout en reproduisant en son sein des institutions similaires à celles de l'URSS, est considérée à égalité avec des entités territoriales beaucoup plus petites.

* Jacques Sapir est maître de conférence au Centre d'études des modes d'industrialisation à l'École des hautes études en sciences sociales.

La dynamique engendrée par la structure fédérale apparaît aujourd'hui comme essentielle dans le processus de crise. Sa dimension économique est considérable. Outre le problème de l'écart des niveaux de développement, l'existence de phénomènes d'interdépendance complique la question des relations entre républiques d'une façon dont il n'est pas sûr que les acteurs mesurent toujours l'importance. A cet égard, la réforme pourrait bien être moins une solution qu'un facteur de redistribution des cartes.

L'importance réelle de la structure fédérale

La nature fédérale de l'URSS est exprimée tant dans la constitution de 1936 que dans celle de 1977. Jusqu'à ces dernières années il était en général admis qu'il ne s'agissait que d'un trompe-l'œil, que la logique unitaire dominait. Ainsi pouvait-on affirmer que le fédéralisme ne subsistait plus qu'à l'état de résidus, appelés à disparaître¹, qu'il s'agissait d'un artifice de langage², ou qu'il n'était qu'un cadre vide, maintenu pour des raisons d'opportunité politique³. Certains ont cependant modéré de tels jugements en montrant que les institutions fédérales ont permis de sauvegarder des territoires et des institutions socio-culturelles qui sont les bases potentielles d'attitudes nationalistes⁴. D'autres ont souligné que la structure fédérale pouvait jouer un rôle important dans l'organisation et la circulation de l'information ; elle serait ainsi à même de contribuer à façonner les règles du jeu politique, ce qui n'est pas sans importance⁵.

Il est indiscutable que la lecture de la constitution de 1936 comme de celle de 1977 conduirait à abonder dans le sens de l'opinion la plus commune. Si chaque république a bien le droit d'exercer ses propres pouvoirs dans le cadre fédéral, possède sa propre constitution, et a le droit de faire sécession, l'organisation administrative apparente de l'économie renforce les pouvoirs du Centre. Ainsi les *ministères de branche*, dont le rôle est considérable, sont-ils fédéraux et non républicains. A bien des égards, la constitution de 1977 est même plus restrictive. Deux articles — 73 et 78 — restreignent considérablement les conditions d'exercice des droits des républiques fédérées. L'article 73, en particulier, stipule l'obligation de conformité des lois républicaines avec les lois fédérales. Enfin l'article 134 donne au Conseil des ministres de l'URSS le droit de suspendre l'exécution de décisions républicaines. L'absence d'organismes de régulation en cas de conflit de compétence montre bien, par ailleurs, que la constitution de 1977 n'était pas faite pour être appliquée au sens légal du terme.

1. V. Aspaturian, « The theory and practice of Soviet federalism » in *The Journal of Politics*, vol. XII, 1950, n° 1, p. 51.

2. M. Fainsod, *How Russia is ruled*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1965, p. 355.

3. F.C. Barghoom and T.F. Remington, *Politics in the USSR*, Little Brown and Company, Boston, Mass., 1986, 3^e édition, p. 78.

4. T. Rakowska-Harmstone, « The dialectics of nationalism in the USSR » in *Problems of Communism*, vol. XXIII, 1974, n° 3, mai-juin, p. 2.

5. T. F. Remington, « Federalism and Segmented Communicatic in the USSR » in *Publishers*, n° 15, automne 1986, p. 114.

Cependant, l'influence de la forme fédérale ne semble pas être nulle sur les comportements politiques, comme le montrent diverses études ⁶. On est alors en droit de se demander si la lecture du fonctionnement du système soviétique n'a pas été, sur ce point, biaisée. Il est probable qu'une référence normative implicite aux Etats-Unis a fortement pesé sur de nombreux auteurs.

En fait la nature même des mécanismes économiques en URSS conduit à des fonctionnements qui donnent aux autorités locales, qu'elles soient au niveau de la République ou de la région (oblast') ou encore de la ville, une importance considérable.

L'absence d'aléa d'écoulement de la production, l'existence de procédures de financement faiblement contrôlables, la manipulation de la structure des prix relatifs par l'Etat, conduisent simultanément à des situations de déséquilibres systématiques (l'économie de pénurie) et à une paralysie de canaux habituels de circulation de l'information ⁷. La gestion des déséquilibres, afin d'éviter qu'ils ne déstructurent l'économie au point de provoquer une rupture du circuit, implique l'usage de priorités. Quant au problème de l'information, il impose de multiplier les points de collecte à des niveaux relativement inférieurs de la hiérarchie. La déconcentration du pouvoir, tant dans la gestion des informations que celle des priorités est donc une nécessité absolue du système soviétique. C'est d'ailleurs à quoi répond la multiplication des ministères de branche. Mais ces derniers, qui sont des organismes verticaux, s'avèrent à eux seuls insuffisants. La déconcentration territoriale est tout aussi nécessaire. Les pouvoirs républicains, régionaux et municipaux, acquièrent alors rapidement un double rôle : ils sont à la fois les gérants et garants des routines et les exécuteurs des commandements extraordinaires.

A la nature des mécanismes économiques, il faut encore ajouter les conséquences d'une organisation administrative. Comme toute organisation complexe, une administration est stratifiée au plus haut point. Il en découle l'apparition de procédures opérationnelles standards, dont certaines sont propres à chaque strate. Ces procédures tendent à s'écarter des conditions réelles, ne serait-ce qu'en raison du fait qu'elles étaient adaptées initialement à une situation qu'elles ont conduit à modifier. Que l'organisation en question soit, en partie, structurée sur une base territoriale ajoute une nouvelle dynamique au processus continu de renouvellement des procédures. L'existence d'affinités entre les dirigeants locaux et leurs administrés, la perception du caractère irréaliste de certaines de ces procédures, conduisent à la fois à l'affaiblissement des ordres centraux et au renforcement des sentiments d'appartenance à des communautés territorialement définies. En ce sens on peut considérer que le fonctionnement du système économique soviétique renforce le nationalisme ⁸.

6. H. L. Biddulph, « Local interest articulation at CPSU Congresses » in *World Politics*, vol. XXXVI, 1983, n° 1, pp. 26-52. G. Gleason, *Federalism and Nationalism : the Struggle for Republican Rights in the USSR*, Westview Press, Boulder Co., 1989.

7. G. Roland, *Économie politique du système soviétique*, l'Harmattan, Paris, 1989. J. Sapir, *L'Économie mobilisée*, La Découverte, Paris, 1990.

8. G. Gleason, *Strong Center or Strong Republics ? The New Federalism in USSR*, Working Papers in International Studies, n° 1-90-4, The Hoover Institution, Stanford University, Stanford, Ca., janvier 1990, p. 12.

La déconcentration, avec ce qu'elle implique comme dévolution de pouvoirs, de droit comme de fait, est une nécessité fonctionnelle du système soviétique. Elle est l'antithèse d'un recours à des procédures de marché, c'est-à-dire à la décentralisation⁹. Une telle logique conduit à multiplier les occasions de marchandage. Or ce dernier aboutit à un paradoxe du contrôle. Le Centre (i.e. le pouvoir fédéral) peut estimer que, s'il relâche son contrôle sur les responsables régionaux, sa politique ne sera pas mise en œuvre ; mais s'il accroît son contrôle, il retire alors aux responsables locaux le degré d'autonomie qui est justement nécessaire pour qu'ils soient de bons exécutants¹⁰. Ce paradoxe permet de comprendre comment les tentatives du Centre de renforcer son pouvoir, et qui se matérialisent dans la Constitution de 1977, ont entraîné une prolifération des contrôles conduisant à leur érosion¹¹. Les marchandages engendrés dans une structure déconcentrée de type soviétique sont clairement de type implicite avec les conséquences que cela implique¹². Les responsables locaux peuvent simultanément modifier la politique du Centre et réallouer une part des ressources, soit directement à leur profit, soit à celui de leurs administrés¹³.

Cette capacité à instrumentaliser une partie du pouvoir qui leur est dévolu, qui caractérise les dirigeants locaux, pousse à s'interroger sur la signification des élites régionales. On peut considérer que trois modèles ont été élaborés ces vingt-cinq dernières années.

Il y a, d'abord, celui du *Préfet*¹⁴ qui échange une marge d'autonomie contre sa capacité à assurer l'ordre et l'atteinte de certains objectifs économiques prioritaires. Un second modèle est constitué par le dirigeant agissant comme un *lobbyist*¹⁵. En un sens, il s'agit d'une évolution du premier modèle, provenant d'une inflexion des préoccupations du Centre. Quand ce dernier considère que l'essentiel est d'atteindre des objectifs économiques, qui deviennent alors le critère majeur de la vérification de l'efficacité du dirigeant local, ce dernier va concentrer ses efforts sur l'obtention des allocations qu'il estime nécessaire à sa circonscription. Il s'agit pour lui, dès lors, de donner aux entreprises les moyens qu'elles réclament et de créer dans la population le climat favorable à la réalisation des objectifs. Enfin on peut considérer que le *dirigeant nationaliste*, celui qui mobilise les sentiments d'appartenance à la communauté pour asseoir son pouvoir dans un jeu progressivement conflictuel avec le Centre, constitue le troisième modèle¹⁶.

9. G. Breslauer, *Khrushchev and Brezhnev as Leaders*, Allen and Unwin, New York, N.Y., 1982.

10. Paradoxe décrit par O. Pcelincev, « Immunitet kizdivencestva » in *Trud*, 25/4/1989, p. 2.

11. D. Bahry, *Outside Moscow : Power, Politics and Budgetary Policy in the Soviet Republics*, Columbia University Press, New York, N.Y., 1987, p. 163.

12. T. C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1962 ; et son application dans le cas soviétique dans J. Sapir, *L'économie mobilisée*, op. cit.

13. G. Warshofsky-Lapidus, « Ethnonationalism and Political Stability. The Soviet case » in *World Politics*, vol. XXXVI, 1984, n° 4, juillet, p. 576.

14. J. Hough, *The Soviet Prefects*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1969. On peut trouver des analyses assez proches dans A. Avtorkhanov *The Communist Party Apparatus*, Henry Regnery Company, Chicago, Ill., 1966, p. 53.

15. M. R. Beissinger, « In search of generations in Soviet politics » in *World Politics*, vol. XXXVIII, 1986, n° 2. G. Breslauer, « Is there a Generation Gap in the Soviet Political Establishment : Demand Articulation by RSFSR Province Party First Secretaries » in *Soviet Studies*, vol. XXXVI, 1984, n° 1. J. C. Moses *Regional Party Leadership...*, op. cit.

16. G. Hodnett, *Leadership in the Soviet National Republics : a Quantitative Study of Recruitment Policy*, Mosaïc Press, Oakville, Ontario, 1978.

Ces trois modèles ne sont pas nécessairement contradictoires ¹⁷. L'accroissement des tensions économiques tel qu'il se manifeste dès la fin des années soixante est susceptible de faire glisser le Préfet vers le lobbyist. La modification des conditions de légitimation au cours de la période brejnevienne, puis l'instabilité politique qui s'est installée après 1982, accompagnée de nouvelles contraintes économiques, ont fort bien pu décaler à nouveau les dirigeants locaux, mais cette fois vers un nationalisme plus ou moins corrompu de liens clientélistes.

La dimension régionale de la crise soviétique ne saurait surprendre. Alimentée non par des pressions démographiques qui, pour réelles qu'elles soient se situent dans une temporalité autre, mais par la logique même du système, elle met en lumière que sa tendance naturelle *n'était pas la centralisation* mais au contraire l'éclatement. Le système soviétique ne souffrait pas d'un excès de centralisation mais d'une absence de mécanismes naturels de globalisation rendant nécessaire le recours à un volontarisme centralisateur engendrant ses propres effets pervers. L'inégalité des situations économiques ne pouvait qu'accroître cette tendance.

Inégalités et dépendances

La montée des revendications régionales s'est souvent enracinée dans la perception d'inégalités, réelles ou imaginaires. En ce domaine une certaine prudence doit être de règle en raison de la nature des statistiques soviétiques. Deux biais sont en effet susceptibles d'affecter les comparaisons entre républiques. En premier lieu l'usage du concept de Produit Social Brut (somme des chiffres d'affaires) qui ne permet pas de discerner les régions de transformation (à haute valeur ajoutée) des autres. En second lieu, la structure des prix relatifs soviétiques, où l'énergie est notoirement sousévaluée alors que les constructions mécaniques ont tendance à être surévaluées ¹⁸.

Dans ces conditions, il est bon d'être attentif dans l'utilisation des données soviétiques aux effets de tels biais quand on cherche à comparer la situation économique des diverses républiques. Il n'en reste pas moins que de grandes tendances se dégagent assez facilement (tableau 1). La première est, à l'évidence, le poids de la RSFSR. La Fédération de Russie apparaît comme un cas à part, dont on peut se demander si la « souveraineté » a réellement un sens autre qu'une logique de domination sur les autres républiques.

17. G. Gleason, *Mobility and Loyalty : UzSSR Obkom Secretaries versus RSFSR Secretaries*, Working Paper in International Studies, n° 1-89-33, Hoover Institution, Stanford University, Stanford, Ca., 1989, p. 12-13.

18. Pour une discussion plus approfondie du problème voir J. Sapir *La répartition régionale du revenu national en URSS*, documents de travail, Centre d'études des modes d'industrialisation, École des hautes études en sciences sociales, Paris, mars 1990.

TABLEAU 1

Répartition par républiques du Produit social brut

En % du total de l'URSS pour 1986

	Total	dont Industrie	Construction	Agriculture	Transports et communications	Commerce de gros et détails
RSFSR	57,5	59,3	62,1	46,5	63,0	57,5
Ukraine	18,6	18,7	14,3	21,9	16,6	17,4
Kazakhstan	4,5	3,3	5,6	7,1	6,8	4,8
Biélorussie	4,5	4,5	3,4	5,8	2,6	3,9
Ouzbékistan	3,5	3,1	3,7	4,6	2,5	4,3
Lituanie	1,7	1,65	1,4	2,2	0,9	1,6
Azerbaïdjan	1,55	1,5	1,7	1,8	1,3	1,45
Géorgie	1,4	1,4	1,5	1,5	1,55	1,7
Moldavie	1,4	1,25	1,0	2,3	0,6	1,3
Lettonie	1,3	1,3	1,1	1,4	1,6	1,4
Arménie	0,9	1,0	1,1	0,7	0,5	1,0
Kirghizie	0,9	0,8	0,7	1,25	0,5	1,0
Tadjikistan	0,8	0,7	0,7	1,15	0,5	0,95
Estonie	0,8	0,8	0,7	0,9	0,55	0,85
Turkmenistan	0,7	0,6	1,0	1,05	0,6	0,8

Source : A. Illarionov, « Le potentiel économique et le niveau de développement des républiques de l'Union », in *Voprosy Ekonomiki*, n° 4/1990, pp. 46-58, table 6.

La seconde tendance est indiscutablement l'opposition Nord-Ouest/Sud-Est en matière de niveaux de développement. Si l'on prend comme indicateur le PSB par tête (tableau 2), on aperçoit une claire opposition entre un groupe de 5 républiques (Tadjikistan, Ouzbékistan, Turkmenistan, Kirghizie et Azerbaïdjan) où les niveaux sont faibles (entre 47 % et 64 % de la moyenne de l'Union) et un autre groupe de républiques (les 3 pays baltes et la Biélorussie) où les niveaux sont nettement plus élevés (de 124 % à 140 % de la moyenne de l'Union). Cette coupure amène à repenser les regroupements géographiques. L'Azerbaïdjan semble plus proche de l'Asie centrale que du Caucase, et le Kazakhstan est indiscutablement un cas à part en Asie centrale.

Cette opposition renvoie moins à une différence des structures de l'appareil productif que des niveaux sociaux de développement. Ainsi la part du PSB engendré par l'industrie (tableau 3) n'est pas nécessairement un critère déterminant. Le groupe des 4 républiques où le PSB par tête est le plus élevé occupe une place relativement médiane. Par contre le taux d'emploi (tableau 4) recoupe de manière bien plus claire, pour des raisons évidentes, les résultats précédents. Cependant les caractéristiques démographiques (présence d'une nombreuse population de moins de 20 ans) ne sont pas les seules à expliquer les mauvais résultats du groupe des 5 républiques.

La comparaison de la production par tête dans chaque secteur (tableau 5) fait ressortir d'importants écarts de productivité. Pour le groupe des 4 républiques du Nord-Ouest, la productivité globale est largement supérieure à la moyenne de l'URSS (de

111 % à 131 %) ; elle est significativement inférieure pour les 5 républiques du Sud-Est (73 % à 84 %) ¹⁹.

TABLEAU 2

Produit social brut par tête

	En valeur (roubles)	En % de celui de l'URSS
URSS	5 088	100,0
Lettonie	7 145	140,9
Estonie	7 088	139,3
Lituanie	6 591	129,5
Biélorussie	6 328	124,4
RSFSR	5 671	115,5
Ukraine	5 191	102,0
Moldavie	4 696	92,3
Kazakhstan	3 954	77,7
Arménie	3 937	77,4
Géorgie	3 907	76,8
Azerbaïdjan	3 275	64,4
Kirghizie	3 103	61,0
Turkmenistan	3 065	60,2
Uzbékistan	2 652	52,1
Tadjikistan	2 385	46,9

Source : *idem* tableau 1, table 9.

TABLEAU 3

Structure du Produit social brut par origine pour les différentes républiques

En %

	Industrie	Construction	Agriculture	Transport et communication	Commerce de gros et de détail
URSS	60,5	10,4	16,3	4,8	8,6
Arménie	64,9	12,5	11,5	2,4	8,7
RSFSR	62,4	11,2	13,2	5,2	8,0
Ukraine	61,0	8,0	19,2	4,3	7,5
Biélorussie	61,1	7,9	21,2	2,8	7,0
Lettonie	60,3	8,6	17,0	5,9	8,2
Estonie	59,8	9,5	18,3	3,5	8,9
Lituanie	59,7	8,9	21,2	2,6	7,6
Azerbaïdjan	58,1	11,2	19,3	3,9	7,5
Géorgie	57,5	10,5	17,4	5,2	9,4
Kirghizie	56,6	8,6	23,0	2,9	8,9
Moldavie	55,3	7,7	27,0	2,2	7,8
Tadjikistan	54,8	9,1	23,7	2,9	9,5
Uzbékistan	54,3	11,1	21,3	3,5	9,8
Kazakhstan	45,2	13,0	25,8	7,3	8,7

Source : *idem* tableau 1, table 8.

19. A. Illarionov, « Le potentiel économique... » op. cit. in tableau 1, voir table 4.

TABLEAU 4

Niveau et structure de l'emploi dans la sphère productive

	Nombre de travailleurs pour 1 000 habitants	En % de la moyenne de l'URSS	Répartition par secteurs dans la sphère productive, en % du total employé dans la sphère productive				
			Industrie	Construction	Agriculture	Transport et communication	Commerce de gros et de détail
URSS	348	100	39,2	11,9	25,7	12,8	10,4
Lettonie	389	112	40,4	13,3	21,5	12,9	11,9
Biélorussie	388	112	38,9	11,0	29,6	10,9	9,6
Lituanie	377	108	38,9	13,6	25,9	10,7	10,9
Estonie	371	107	42,3	14,4	17,8	13,1	12,4
RSFSR	369	106	43,3	12,8	19,2	13,9	10,8
Ukraine	365	105	40,5	10,8	27,5	11,1	10,1
Moldavie	362	104	27,2	7,7	46,6	9,1	9,4
Géorgie	347	100	27,3	10,9	39,3	12,9	9,6
Kazakhstan	312	90	28,0	13,3	31,8	16,1	10,8
Arménie	306	88	44,4	9,2	28,2	10,0	8,2
Turkmenistan	268	77	14,5	13,0	53,4	10,8	8,3
Azerbaïdjan	267	77	25,1	9,3	44,9	12,0	8,7
Kirghizie	265	76	26,8	9,3	44,6	10,2	9,1
Ouzbékistan	238	68	22,0	9,6	50,1	9,4	8,9
Tadjikistan	223	64	20,7	7,3	55,0	9,3	7,7

Source : *idem* tableau 1, table 1.

TABLEAU 5

Production par tête, dans les secteurs de la sphère productive

En % de la moyenne de l'URSS

	Industrie	Construction	Agriculture	Transport et communication	Commerce de gros et de détail
Lettonie	139,9	116,8	146,9	168,8	144,6
Lituanie	137,7	111,5	168,1	70,0	123,0
Estonie	127,8	128,7	156,1	100,0	154,4
Biélorussie	125,5	95,0	163,1	72,0	108,6
RSFSR	114,9	120,2	89,9	121,7	111,3
Ukraine	103,0	78,2	120,1	90,9	95,5
Moldavie	84,3	68,6	152,8	41,5	90,2
Arménie	82,9	93,5	54,8	37,8	84,3
Géorgie	73,0	78,0	81,9	82,4	90,3
Azerbaïdjan	61,8	69,6	76,2	52,0	60,1
Kazakhstan	58,0	97,5	123,1	118,0	84,1
Kirghizie	57,1	50,4	85,8	36,8	68,1
Ouzbékistan	46,8	55,7	68,1	37,5	64,0
Turkmenistan	43,1	81,3	89,0	47,9	71,2
Tadjikistan	42,5	41,0	68,1	27,9	56,8

Source : *idem* tableau 1, table 3.

On voit ici apparaître la troisième tendance : il y a bien des phénomènes typiques de sous-développement dans certaines régions de l'URSS que l'on retrouve dans les statistiques de mortalité infantile (tableau 6), et surtout de mortalité des jeunes par nationalités et non par républiques (tableau 7). A cet égard l'Azerbaïdjan confirme son appartenance à l'Asie centrale avec des taux qui sont près du double de ceux des populations géorgiennes et arméniennes. Quant au Kazakhstan, il s'avère clairement une zone de colonisation. Ainsi le taux de mortalité infantile calculé sur la base de la république ne semble pas dramatique (par comparaison aux autres républiques d'Asie centrale). Mais le taux calculé sur la base de la nationalité est lui bien plus mauvais. La répartition des travailleurs (et donc indirectement de la population) par nationalité dans les républiques donne la clé du problème (tableau 7). Elle fait apparaître l'existence de grandes hétérogénéités particulièrement marquées dans l'industrie, les transports et les activités scientifiques. A l'exception de l'Arménie qui présente un degré exceptionnel d'homogénéité de la main-d'œuvre, on est en présence des traces d'importants flux migratoires.

TABLEAU 6

Taux de mortalité infantile par républiques

En %

	1970	1975	1980	1986
URSS	25,0	30,6	27,3	25,4
RSFSR	23,0	23,7	22,1	19,3
Ukraine	17,2	19,7	16,6	14,8
Biélorussie	18,8	18,7	16,3	13,4
Ouzbékistan	31,0	53,8	47,0	46,2
Kazakhstan	25,9	38,8	32,7	29,0
Géorgie	25,3	32,7	25,4	25,5
Azerbaïdjan	34,8	37,5	30,4	30,5
Lituanie	19,4	19,6	14,5	11,6
Moldavie	23,3	43,4	35,0	26,4
Lettonie	17,9	20,3	15,4	13,0
Kirghizie	45,4	42,5	43,3	38,2
Tadjikistan	45,9	80,8	58,1	46,7
Arménie	25,3	30,6	26,2	23,6
Turkmenistan	46,1	56,5	53,6	58,2
Estonie	17,8	18,2	17,1	16,0

Source : in A.G. Volkov et alii, *Demograficeskie procesy SSSR, Nauka, Moscou, 1989, p. 122.*

Ces problèmes de niveau de développement renvoient bien évidemment à l'existence de fortes interdépendances structurelles. Ces dernières mettent en évidence les effets de la structure des prix relatifs soviétiques. La structure des échanges (encadré) souligne le poids dans les calculs de certains biens, tels les hydrocarbures, les matières premières et les produits de l'industrie alimentaire dont les prix sont notoirement sous-évalués. C'est pourquoi, toute analyse de la balance commerciale inter-républicaine implique que l'on fasse certaines hypothèses sur une évolution probable des prix relatifs. On en a, ici, sélectionné trois :

- H1 suppose un relèvement, *ceteris paribus*, de 50 % des prix de l'énergie et des carburants ;
- H2 suppose qu'à H1 on ajoute un relèvement de 10 % du prix des matériaux de construction et des produits de l'industrie alimentaire, et une baisse de 20 % des prix des produits de la métallurgie, tenant compte des déséquilibres offre-demande probables ;
- H3 suppose un relèvement, *ceteris paribus*, de 100 % des prix de l'énergie et des carburants.

TABLEAU 7

Mortalité dans la classe d'âge 0-14 ans, par nationalité, en 1978-1979

En % de la classe d'âge

	Garçons	Filles
Lituanais	31,5	22,8
Ukrainiens	32,6	25,3
Biélorusses	32,6	22,0
Estoniens	32,7	21,2
Lettons	34,3	25,3
Russes	37,3	26,1
Arméniens	43,4	39,0
Géorgiens	49,6	36,8
Moldaves	68,8	54,7
Kazakhs	72,3	61,4
Uzbeks	83,0	72,1
Azeris	88,3	79,2
Kirghizes	101,2	88,0
Turkmènes	102,4	91,0
Tadjiques	130,2	108,7

Source : A. G. Volkov et alii,
Demograficheskie processy v SSSR, op. cit, p. 159.

Structure qualitative des échanges inter-républiques

Asie centrale (moins Kazakhstan)

Exportations : Coton, fruits et légumes, partiellement hydrocarbures.

Importations : Produits manufacturés de consommation, biens d'équipement, céréales, viande.

Kazakhstan

Exportations : Céréales, viande, laine, métaux non ferreux, charbons et hydrocarbures, produits chimiques de base.

Importations : Biens d'équipements, matériaux de construction, biens manufacturés de consommation.

Républiques baltes

Exportations : Produits alimentaires, viandes, laitages, poissons, biens manufacturés de consommation.

Importations : Matières premières, énergie, céréales, biens d'équipement.

Biélorussie

Exportations : Biens d'équipements en particulier de haute technologie, produits chimiques, viandes, produits laitiers, biens manufacturés de consommation.

Importations : Énergie, matières premières, céréales et matières premières des industries légères et alimentaires.

Ukraine

Exportations : Lait, viandes, métallurgie ferreuse et biens d'équipement.

Importations : Hydrocarbures, produits chimiques, produits de l'industrie textile.

Arménie

Exportations : Biens de l'industrie légère.

Importations : Hydrocarbures, biens d'équipements, métallurgie industrie alimentaire.

Géorgie

Exportations : Produits de l'industrie alimentaire et de l'industrie légère.

Importations : Hydrocarbures, biens d'équipements, métallurgie, matériaux de construction.

Azerbaïdjan

Exportations : Pétrole et gaz, produits chimiques, biens de l'industrie légère et alimentaire.

Importations : Biens d'équipements, produits de la métallurgie, matériaux de construction.

RSFSR

Exportations : Hydrocarbures, matières premières, biens d'équipements, produits de la métallurgie.

Importations : Céréales, biens alimentaires, biens de l'industrie légère.

Sources : L. Goldenberg « *Rinok sojuz respublikami* » in *Sojuz*, n° 21, mai 1990 et *Ob ekonomiceskom i socialnom razvity sojuznyh respublik v 1988 g.*, Gorkomstat, Moscou, 1989, n° 4, pp. 20-26.

A partir de ces trois hypothèses on mesure les évolutions possibles par rapport à l'état de la balance interrépublicaine en 1988 (tableau 8). L'Ukraine, les pays baltes et une partie du Caucase et de l'Asie centrale seraient les grands perdants des hypothèses H1 et H3, au profit de la RSFSR, de l'Azerbaïdjan et du Turkmenistan. Inversement l'hypothèse H2, qui tente de prendre en compte l'effet de certaines pénuries sur les autres prix, pourrait bénéficier à l'Ukraine, la Biélorussie, mais aussi aux pays baltes qui verraient se réduire leurs déficits.

TABLEAU 8

Balance commerciale interrépublicaine globale, variations suivant les hypothèses*En millions de roubles, pour 1988*

	Solde 1988	H1	H2	H3
RSFSR	260,3	3 303,9	- 386,4	6 346,6
Ukraine	3 623,6	1 817,2	559,0	9,9
Biélorussie	4 050,3	3 633,7	5 147,4	3 217,1
Ouzbékistan	- 1 667,0	- 1 858,8	- 953,8	- 2 050,7
Kazakhstan	- 5 349,3	- 5 569,9	- 5 745,8	- 5 790,5
Géorgie	289,5	70,7	455,3	- 148,3
Azerbaïdjan	2 099,3	2 371,7	2 930,3	2 644,1
Lituanie	- 807,8	- 1 153,0	- 682,8	- 1 498,3
Moldavie	- 177,2	- 503,2	- 83,3	- 829,3
Lettonie	- 117,6	- 389,8	- 91,5	- 662,0
Kirghizie	- 435,0	- 567,2	- 428,9	- 699,5
Tadjikistan	- 997,4	- 1 136,9	- 915,3	- 1 276,5
Arménie	- 334,5	- 550,5	- 187,7	- 766,6
Estonie	- 532,1	- 404,2	- 182,0	- 476,3
Turkmenistan	- 96,8	250,1	595,0	- 597,0

Source : *Vestnik Statistiki*,
n° 3, mars 1990, p. 39-53.

Les prix cependant ne sont qu'un aspect du problème de l'interdépendance, et sans doute pas l'aspect majeur. Une pénurie, même marginale, sur les quantités livrées de certains produits peut être décisive, si elle provoque des effets en chaîne. Ainsi les dépendances en hydrocarbures, énergie ou pièces de rechange peuvent conduire à une paralysie des appareils productifs. Comme l'écart entre les prix soviétiques et les prix mondiaux est particulièrement important en ce qui concerne les hydrocarbures, mais aussi d'autres produits (sans même tenir compte de la dévaluation de fait du rouble)²⁰, un changement de fournisseur impliquerait un coût extraordinaire pour de nombreuses républiques en cas de processus d'indépendance très conflictuel. Par ailleurs, rien ne prouve que ces républiques, en premier lieu les républiques baltes, pourraient vendre à l'Ouest ce qu'elles vendent aujourd'hui à la RSFSR et aux autres républiques de l'Union. Ceci souligne une autre interdépendance, celle des standards techniques et de qualité. Ici, c'est pour des raisons techniques qu'une substitution à très court terme des échanges avec l'Union par des échanges avec le reste du monde ne semble pas possible. Le processus d'alignement sur les standards occidentaux est bien entendu possible, mais il faut être conscient qu'il prendra du temps.

Plusieurs raisons militent ainsi pour le maintien de liens économiques très étroits entre les républiques de l'URSS, liens qui semblent justifier une structure au moins confédérale.

En premier lieu figure la nécessité de prévoir des transferts interrépublicains, au profit des régions les plus démunies. Au delà de toute considération morale, c'est un problème évident de stabilité politique. Il y a, ensuite, le problème de l'interdépendance économique. Compte tenu de la faible élasticité de certaines importations (en

20. *Ekonomika i zin'*, n° 36, septembre 1990, p. 5.

particulier l'énergie ou les produits alimentaires), et de la difficile (voire impossible) substitution des marchés mondiaux aux marchés d'exportation internes à l'URSS, une rupture des liens pourraient avoir des conséquences dramatiques. Enfin, il faut tenir compte de l'interdépendance technique qui s'exprime soit dans les standards, soit dans l'existence de sources de production uniques. Même économiquement envisageable, la substitution des échanges se heurterait pour une période assez longue, à des rigidités techniques.

Le maintien d'un cadre d'échanges commun, avec ses implications monétaires, apparaît comme un impératif si l'on veut éviter des contractions brutales de l'offre comme de la demande, aux conséquences sociales et politiques facilement imaginables. Et pourtant, la logique de la crise, tant économique que politique, va à l'encontre de cet état des choses. C'est certainement l'aspect le plus inquiétant dans l'évolution actuelle.

Les dynamiques d'éclatement

L'une des caractéristiques les plus évidentes de la situation présente réside dans la force des dynamiques d'éclatement. Leurs manifestations les plus spectaculaires sont liées à l'émergence et à la radicalisation de mouvements nationalistes. Cependant leurs fondements résident souvent dans des phénomènes économiques.

En premier lieu, le retard pris dans le programme des réformes économiques accélère dramatiquement le processus d'éclatement. Ce retard se traduit par, outre une exaspération politique, une crise des relations monétaires et une incertitude complète sur la nature des institutions et structures à venir. Or dans les parties les plus avancées de l'URSS, la crise des relations monétaires a des effets très destructeurs. Elle pousse de nombreuses forces politiques à réclamer l'établissement d'une monnaie « nationale ». Ce qui était il y a encore un an, un acte symbolique d'affirmation de l'indépendance, devient ou pourrait rapidement devenir une nécessité. L'émergence de « Banques centrales » républicaines est un élément de ce processus. Le coût d'un éclatement de l'espace monétaire soviétique serait bien entendu énorme. Mais celui d'une rupture totale des relations monétaires bien plus grand encore.

Il n'en reste pas moins que ce mouvement rend plus difficile la mise en œuvre d'une politique de stabilisation monétaire qui s'avère de jour en jour plus indispensable. Une telle politique passe par la reconstitution d'une contrainte de budget « dure » pour les entreprises et les administrations. Dans un contexte marqué par la multiplication des centres de décision monétaires, le risque d'apparition de stratégies locales de type « free rider » est important.

Dans un ordre d'idées similaire le flou existant sur le devenir des statuts juridiques des entreprises, parce qu'il compromet la mise en œuvre de projets de coopération,

suscite désormais l'apparition et la multiplication de lois « républicaines ». La création d'inégalités de situation n'est pas nécessairement une mauvaise chose en soi. Elle pourrait être un mécanisme visant à favoriser une certaine répartition territoriale des opérations de coopération. Cela exigerait qu'elle s'inscrive dans un projet centralement décidé. Ce à quoi on assiste est au contraire susceptible d'engendrer une course au « mieux disant, mieux offrant » qui finira par priver toutes les autorités, y compris les autorités locales, de tout contrôle et de toute capacité de gestion des opérations de coopération.

Il est cependant une autre dimension économique des dynamiques d'éclatement. L'actuelle économie de pénurie, l'incertitude pesant sur les approvisionnements, donnent naissance en permanence aux comportements de repli localiste, qui sur le ministère, qui sur la région ou l'arrondissement, qui, enfin, sur l'entreprise.

La crise a en effet pris la forme d'une accentuation brutale des pénuries. Ces comportements se sont systématisés, avec, entre autres exemples l'interdiction aux non-moscovites d'acheter à Moscou, ou le refus de certaines autorités régionales de laisser partir hors de leur circonscription certains produits. La désorganisation ainsi engendrée compte pour beaucoup dans l'affaiblissement de l'offre enregistré depuis le début de 1991. Les pénuries s'en trouvent augmentées, ce qui accroît le processus de repli localiste. On voit ainsi apparaître un enchaînement catastrophique spécifique au système soviétique. A l'effondrement de la demande qui caractérise les crises des économies occidentales s'oppose ainsi un effondrement de l'offre. La dimension régionale du processus est particulièrement inquiétante car elle signifie que les politiques anti-crise devront résoudre un problème de coordination sans que n'existe aucun consensus sur le cadre institutionnel dans lequel il pourrait être résolu.

On aborde ici la dimension politique des logiques économiques qui viennent d'être décrites. Le déséquilibre de légitimité entre les autorités centrales et locales, qui tient tout autant au mode d'élection qu'à l'évolution des attitudes politiques renforce bien entendu les tendances à l'éclatement. Il se double d'un autre problème, spécifique à l'URSS. Cette dernière n'est ni un Etat fédéral, au sens classique du terme, ni un Etat unitaire. Elle reste fondamentalement l'héritière d'un Empire constitué par élargissements territoriaux successifs. Cet aspect est particulièrement évident quand on regarde le poids spécifique de la Russie (la RSFSR) dans l'Union. Que l'on utilise des critères quantitatifs ou qualitatifs, il est évident qu'une république fédérée s'étendant de Smolensk à la Mer d'Okhotsk est un Centre en soi. Plus précisément, doter la RSFSR des mêmes attributs de souveraineté que les autres républiques n'a de sens que dans une logique d'indépendance de toutes les républiques. Dans le cadre d'un jeu coopératif à deux dimensions — entre républiques d'une part et entre les républiques et un Centre même confédéral de l'autre — l'effet de masse de la RSFSR empêchera tout équilibre, car le Centre ne peut exister sans elle, et elle peut exister sans les autres partenaires.

Dans la situation actuelle, on est donc en présence d'une alternative claire. Une solution à la crise peut être trouvée à travers un processus de coopération. Dans ce cas le Centre doit être confondu avec la RSFSR (ce qui serait historiquement logique) ou bien il faut éclater la RSFSR en plusieurs entités de poids plus faible et créer des

situations d'interdépendance. Comme on peut douter que les autres républiques acceptent de rentrer dans un processus où Russie et Centre seraient confondus, le découpage de la RSFSR est inéluctable si une solution de coopération doit être trouvée. Si, par contre, la RSFSR doit être maintenue en l'état, alors la crise ne saurait avoir que des solutions individuelles, dans une logique d'indépendance de toutes les républiques (ou de fusion de certaines avec la Russie).

La formule fédérale adoptée par l'URSS s'avère un piège qui aujourd'hui, se referme sur les dirigeants comme les opposants. La dynamique de déconcentration qu'implique le système économique soviétique pourrait conférer un pouvoir tel aux autorités républicaines qu'il deviendrait impossible de reconstituer des biens collectifs, comme la monnaie, au niveau de l'Union, ou de mettre en œuvre une dévolution des pouvoirs s'appuyant sur des entités dont la configuration soit compatible avec un jeu coopératif. L'asymétrie qui caractérise les relations de la RSFSR tant avec ses partenaires qu'avec le Centre semble un obstacle insurmontable aux solutions coopératives économiquement rationnelles, et en particulier aux projets de structures confédérales.

A court terme deux hypothèses seulement peuvent prévaloir : soit un éclatement complet de l'URSS entraînant la création de 15 républiques indépendantes, soit la reconstitution d'un Centre fort, sur un espace certainement réduit, et avec une réduction des pouvoirs de la Russie.

Dans le premier cas, les coûts économiques seront énormes. La phase initiale d'indépendance entraînera une dépression brutale de l'offre pour les raisons de faible substituabilité des échanges évoquées plus haut. Des structures de coopération économique, au niveau européen et en Asie centrale, devront impérativement se constituer rapidement pour éviter les évolutions les plus catastrophiques. Il est loin d'être sûr que ces structures reproduisent le cadre de l'URSS. Si elles devenaient indépendantes, des républiques comme l'Ukraine, la Biélorussie et les pays baltes, pourraient chercher des partenaires naturels. En Asie centrale, deux puissances peuvent tenter de polariser ces nouveaux Etats : l'Iran et le Pakistan. Par ailleurs, il est possible que le Kazakhstan, s'il devenait indépendant, puisse tenter de se constituer lui aussi en pôle, tant économique que politique. Dans le second cas ce sont les coûts politiques qui sont les plus inquiétants. La reconstitution d'un Centre fort risque d'impliquer un degré de conflictualité qui rend peu probable le développement des structures démocratiques. Cette hypothèse ne saurait être productive que si elle s'accompagne rapidement d'un redécoupage territorial permettant la mise en place d'un jeu coopératif stabilisé. Il reste à espérer que la raison prévaudra et que des solutions coopératives pourront être instituées aux moindres coûts économiques, politiques et humains.

