

LE CHEF ADJOINT
DU CENTRE D'ANALYSE ET DE PRÉVISION

C/91-55

CONFIDENTIEL

Ouv
BO

EURSS

Copie pour EU"URSS"

NOTE

A/S : La désagrégation de l'Union Soviétique ; jusqu'où ?

L'Union Soviétique a cessé d'exister. Les chevilles qui en assuraient la cohésion ont toutes cédé avec la déroute des putschistes. La vacance du pouvoir central, matérialisée par l'effondrement ou la disparition de ses symboles les plus visibles - le parti, le KGB, les forces spéciales du Ministère de l'Intérieur - a ouvert un champ politique que les républiques ont aussitôt investi : les unes en proclamant à leur tour leur indépendance, les autres en mettant aussitôt en place les instruments d'un exercice effectif du pouvoir (armée, protection des frontières, monnaie nationale...).

Quant au "centre", il n'est plus le siège d'une volonté propre. Et quand bien même ce serait le cas, il ne dispose plus des moyens de contrainte pour l'imposer.

1. La souveraineté dans le cadre de la république fédérée, proclamée depuis deux ans par des Soviets suprêmes démocratiquement élus, devient aujourd'hui une souveraineté de plein exercice. Le traumatisme du putsch a privé le "centre" des moyens de coercition qui lui permettaient jusqu'alors de confiner cette souveraineté dans une dimension purement théorique.

La réalité de l'exercice du pouvoir par les républiques donne aux proclamations d'indépendance qui se sont succédé une portée réelle : au-delà du critère de droit international qu'il constitue pour la reconnaissance d'Etat, ce fait fait entrer ces indépendances dans l'ordre politique. Les républiques qui en ont décidé ainsi sont devenues des Etats indépendants par un libre choix et sont virtuellement sujets de droit international.

La reconnaissance par les autres Etats relève de l'appréciation politique qu'ils font de la stabilité du nouvel Etat, mais ne constitue pas par elle-même un critère de son existence.

La poursuite de ces objectifs est subordonnée à l'impératif, d'ordre intérieur celui-là, qu'est la consolidation du pouvoir, la reconstruction de structures politiques minées par la "perestroïka" et disloquées par l'effondrement du parti.

2. Ces entités souveraines abordent aujourd'hui une période intérimaire de redéfinition de leurs rapports en fonction de trois grands enjeux :

- la garantie du libre exercice de la souveraineté : pour certaines républiques, la reconnaissance d'Etat - par la communauté internationale et surtout par les autres républiques - constitue, en les faisant accéder au statut de sujet de droit

international, la forme la plus accomplie de la souveraineté. Pour les autres, c'est dans le dialogue politique entre elles qu'elles rechercheront les garanties requises.

La première de ces garanties est la propriété du patrimoine, jusque-là confisqué, grâce à divers mécanismes (prix, allocation centralisée des ressources...) par l'Etat central. Le partage du patrimoine devrait s'opérer sans difficulté majeure pour les actifs matériels localisés sur le territoire des républiques. Les autres éléments d'actif (réserves de change, créances, biens à l'étranger) et le passif de l'Etat soviétique sont un enjeu du marchandage qui s'ouvre.

- le partage de la fonction de sécurité jusqu'alors dispensée par l'Etat central. Les républiques qui aspirent à l'indépendance doivent penser les termes de leur sécurité : les milices, embryons d'armées nationales, qui se sont formées n'ont pas les moyens de prendre en charge cette fonction, surtout dans les zones sensibles du sud, où le vide stratégique laissé par un retrait de l'armée soviétique pourrait être un facteur d'appel à l'intervention étrangère (Iran, Turquie...).

- l'enjeu de la prospérité économique, déterminé à la fois par la capacité de chaque république souveraine à réformer ses structures économiques et à capter l'assistance économique de l'Occident.

3. Quatre acteurs ou catégories d'acteurs sont partie prenante à ce grand marchandage :

a) La Russie,

Au coeur même du système depuis sa création, la Russie cherche ses marques maintenant que celui-ci

s'est effondré. Dans cette quête d'identité et de projet se dégage nettement le sentiment d'une responsabilité vis-à-vis de l'ensemble de l'aire de la civilisation russe, qui n'est pas limitée aux frontières administratives de la fédération de Russie. Le souci affiché du sort des populations russes dans les autres républiques en est une expression, mais ce sentiment va bien au-delà de cette solidarité "nationale".

Or l'incertitude continue de peser, à Moscou, sur les cadres dans lesquels s'exercera l'influence de la Russie : une fédération rénovée à laquelle certains continuent de croire, une structure confédérale ou un simple réseau de relations bilatérales interétatiques ?

La question a été laissée dans l'ambiguïté les premiers jours suivant le putsch, mais en investissant les organes du pouvoir central vacant, en s'érigeant en répartiteur des indépendances et surtout en menaçant les républiques sécessionnistes de révision des frontières, M. Eltsine est sorti de cette ambiguïté, provoquant le raidissement de l'Ukraine et du Kazakhstan. L'accord de principe conclu à la hâte avec l'Ukraine renoue avec l'équivoque en instituant un code de conduite entre les deux républiques tout en ménageant l'avenir.

De fait, l'intérêt russe est donc certainement de rester dans l'ambiguïté sur la question de l'architecture finale de l'union, et de concentrer ses efforts sur les problèmes les plus pressants, la conquête du pouvoir en Russie et le redressement de l'économie. Mais pour qu'une telle stratégie soit possible, il faudra que l'Ukraine accepte elle aussi l'équivoque. C'est sans doute son intérêt, mais il se peut aussi que M. Kravtchouk, dont la légitimité démocratique demande à être confirmée, soit tenté par la voie nationaliste. L'équilibre fragile qui s'est établi serait alors rompu, et on peut imaginer quels

déferlements nationalistes pourraient atteindre la Russie même.

b) les républiques sécessionnistes

Onze républiques ont à ce jour proclamé leur indépendance.

Pour les républiques baltes, le problème est politiquement réglé dès lors que la Russie a donné sa bénédiction à cette démarche en reconnaissant leur indépendance - au prix d'une garantie des droits de la minorité russe dans le cas de la Lituanie - et on ne voit pas qui d'autre pourrait contester leur choix.

Quant aux autres républiques, leur détermination est différente selon l'ancienneté de la décision, mais, sauf peut-être dans le cas de la Biélorussie, il ne s'agit pas là d'une mesure de surenchère pour aborder dans la meilleure position le grand marchandage autour de l'union future. La Géorgie a pris de facto son indépendance, l'Arménie a seulement voulu respecter une procédure constitutionnelle aujourd'hui sans objet, la Moldavie aspire à la réunification avec la Roumanie. Quant à l'Ukraine, ébranlée dans sa relation avec Moscou par le traumatisme de Tchernobyl, sa résolution ne fait plus de doute, ne fût-ce que parce qu'elle préférera toujours une dissociation avec la Russie à une partition entre une Ukraine occidentale très nationaliste et une Ukraine orientale plus russifiée. Seules les modalités sont à négocier. Un cadre juridique existe d'ailleurs déjà avec le siège à l'ONU.

c) les républiques musulmanes.

Les démarches des trois républiques musulmanes qui ont à leur tour proclamé l'indépendance (Azerbaïdjan, Ouzbékistan, Kirghizie) relèvent davantage de l'instinct de survie des directions locales, formées

de communistes conservateurs aujourd'hui en porte-à-faux avec les institutions démocratiques de Moscou, que d'un projet politique précis.

La situation n'est guère différente au Tadjikistan et en Turkménie, qui n'ont pas proclamé leur indépendance.

Le cas du Kazakhstan est spécifique en raison de la composition démographique de cette république (les kazakhs sont minoritaires et concentrés dans le sud) et de son intérêt stratégique (nucléaire militaire, les activités spatiales et les richesses naturelles).

d) Le centre.

Discrédité par l'échec du coup d'Etat, le centre tente de regagner un espace politique dans le processus de recomposition en cours en s'érigeant en arbitre-moderateur face aux prétentions de M. Eltsine à l'hégémonie, qui indispose fortement les républiques. Mais la confiscation des instruments de pouvoir réel (armée, KGB, police, économie) par M. Eltsine laisse le centre, incarné par M. Gorbatchev, sans moyens crédibles. Et, surtout, les républiques voient dans leur propre capacité de résistance une bien meilleure protection contre l'hégémonisme "grand-russe" que dans un centre affaibli et impuissant.

4. Les termes du marchandage politico-économique qui s'annonce sont fixés par les instruments qui se trouvent aux mains des uns et des autres :

- la protection des minorités allogènes est un puissant levier - surtout dans les mains d'une république forte comme la Russie - qui peut affecter les républiques candidates à l'indépendance en assujettissant celle-ci à un droit d'ingérence ou en l'assortissant de plébiscites dans les régions contestées. La menace de la non-reconnaissance et de demandes de révision des frontières fait déjà partie de

la panoplie des moyens de pression et d'intimidation.

- les rapports de force économiques sont un autre argument du marchandage : le très fort degré d'interdépendance dans le tissu industriel limite l'usage de ce type d'instrument, mais la valorisation des échanges aux prix marchands - vers laquelle on s'achemine - fera rapidement apparaître la réalité des transferts entre les républiques excédentaires et les républiques "subventionnées" (Asie centrale notamment).

- la sécurité sera le troisième facteur-clef du marchandage, dans les mains de la république qui s'appropriera l'appareil militaire de l'URSS, la Russie selon toute probabilité. Réparti sur les territoires des autres républiques, cet appareil se prête à un double emploi : soit comme gage dans l'attente d'un règlement définitif, soit par la menace d'un retrait qui précipiterait les républiques nouvellement indépendantes (Arménie - Azerbaïdjan, Asie centrale) dans la guerre et l'appel inévitable à l'intervention étrangère. Les traités d'indépendance seront probablement assortis d'un accord de défense, rétablissant la Russie dans son rôle de protecteur-tuteur du XIXème siècle vis-à-vis des nations "belliqueuses" de sa périphérie meridionale.

* *

*

Malgré le fort degré d'interdépendance, la dissociation politique de l'Union Soviétique est à terme inéluctable. Fort de sa légitimité démocratique, le fait national dans les républiques défie la logique impériale que les républiques suspectent derrière la démarche de M. Eltsine. Le fait que ce processus est à l'oeuvre en Ukraine sonne le glas de l'empire hérité des tsars.

Le cadre maximal envisageable est celui d'une structure confédérale pour gérer les -nombreux- intérêts communs à des Etats indépendants et donc sujets de droit international.

Le coeur du problème est la transition vers cet ordre, une transition exposée à des risques de dérapage tant les sujets de contestation sont nombreux, surtout avec l'Ukraine (question de la Crimée rattachée en 1948 seulement) et le Kazakhstan ; tant aussi la tentation de l'extrémisme nationaliste peut devenir forte, pour peu que l'échec économique vienne miner la fragile légitimité démocratique des nouveaux dirigeants russes.

C'est donc à une nouvelle épreuve de maturité politique que sont soumis les dirigeants des républiques: trouver le rythme de transformation de leurs rapports qui permette d'éviter que, par le jeu de faits accomplis et de mesures de rétorsion, la dynamique s'emballe, maintenir, aussi longtemps que nécessaire, l'ambiguïté sur les modalités de l'indépendance, négocier sur les réalités en évitant de s'affronter sur les symboles.

La capacité des Occidentaux de peser sur ce processus délicat ne doit pas être surestimée. Mais nous pouvons et nous devons l'accompagner en épousant l'évolution des rapports entre les protagonistes, sans les préempter par des reconnaissances d'Etat prématurées ni, à l'inverse, tarder à admettre les situations de fait. Tout en conservant avec le centre, devenu une coquille vide, des relations interétatiques formelles, nous devons nouer des relations politiques avec les véritables interlocuteurs de demain, qui seront les républiques et c'est à eux que devront être adressées nos propositions d'assistance économique. Nous serons mieux placés, de la sorte, pour peser sur les uns et les autres dans le sens de la modération. En particulier, nous avons intérêt à les dissuader de développer des

stratégies de rupture économique et subordonner toute aide à une cohésion dans l'évolution vers une économie de marché (cf. note n° C/91-52 du 28 août 1991 du C.A.P.).

Nous devons cependant avoir le réalisme de ne pas afficher des objectifs "unionistes" dépassés : la dynamique politique interne obéit à des forces que nous ne maîtrisons pas et notre refus de reconnaître telle ou telle indépendance ne saurait l'empêcher de se réaliser dans les faits.

Enfin, sans attendre que les rapports politiques soient clarifiés, nous devons définir, avec nos partenaires des Douze, les contours d'un "plan Marshall de la formation" (cf. note n° C/91-43 du 28 juin 1991 C.A.P.) pour faire accéder rapidement à la culture politique, économique et juridique contemporaine les élites futures des produits du démembrement de l'URSS./.(P. Buhler).