

8° M

567/8

Jacques Sapir

Feu le système soviétique?

Permanences politiques
mirages économiques
enjeux stratégiques



La Découverte / *essais*

1423748

cahiers libres/essais

DU MÊME AUTEUR

Pays de l'Est, vers la crise généralisée ?, Federop, 1980.
Travail et Travailleurs en URSS, La Découverte, collection « Repères », 1984 et 1986.

Le Système militaire soviétique, La Découverte, 1988.

Les Fluctuations économiques en URSS, 1941-1985,
Éditions de l'École des hautes études en sciences
sociales, 1989.

*Économétrie et Stratégie : l'économie soviétique vue des
États-Unis* (en collaboration avec G. Rotillon), Fon-
dation pour les Études de défense nationale, 1989.

*L'Économie mobilisée. Essai sur les économies de type
soviétique*, La Découverte, 1990.

L'URSS au tournant : une économie en transition (sous
la direction de J. Sapir), L'Harmattan, 1990.



NC

32

Jacques Sapis

Feu le système soviétique ?

permanences politiques
mirages économiques
enjeux stratégiques

ÉDITIONS LA DÉCOUVERTE
1, place Paul-Painlevé
Paris V^e
1992

795

0 M

46718

À Béatrice

Si vous désirez être tenu régulièrement informé de nos parutions, il vous suffit d'envoyer vos nom et adresse aux Éditions La Découverte, 1, place Paul-Painlevé, 75005 Paris. Vous recevrez gratuitement notre bulletin trimestriel **A La Découverte.**

En application de la loi du 11 mars 1957, il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement, par photocopie ou tout autre moyen, le présent ouvrage sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français du copyright (6 *bis*, rue Gabriel-Laumain, 75010 Paris).

© Éditions La Découverte, Paris, 1992.
ISBN 2-7071-2128-2



Introduction

La désintégration de l'Union soviétique ferme le xx^e siècle. Il est difficile d'envisager une pure solution de continuité désormais entre les événements de l'après-Seconde Guerre mondiale et ceux des quelques années qui nous séparent de l'an 2000. Non que les continuités soient totalement inexistantes ; même en 1918 on pouvait repérer de nombreux éléments hérités du xix^e siècle. Pourtant, la Première Guerre mondiale a bien constitué une césure radicale. Pour ne pas l'avoir immédiatement compris, les contemporains ont marché en aveugles dans la reconstruction de l'Europe. Les tentatives pour revenir à la situation de l'avant-guerre, souvent mythifiée comme un âge d'or et affublée du nom de Belle Époque, ont semé les germes de nouveaux désastres. Il suffit que l'on pense à l'isolationnisme américain ou aux essais de retour à l'étalon-or pour s'en convaincre.

Faute d'avoir préparé les cadres économiques et politiques adaptés à la nouvelle situation, les années vingt ne furent qu'un intermède rugissant avant de nouvelles catastrophes.

À bien des égards, la situation de 1992 est identique. On proclame la fin de la guerre froide, et certains s'en déclarent les vainqueurs. Ce ne sont pourtant que discours tournés vers le passé ; un nouveau monde se prépare que l'on ne peut essayer d'imaginer à travers la répétition de nos habitudes de pensée. Les événements qui se sont

déroulés de 1989 à fin 1991 ont transformé notre univers au point de faire de nous des navigateurs sans cartes ni portulans. Mais pas nécessairement sans boussole : tel est le pari de cet ouvrage.

Des risques considérables

Le passé, s'il n'est pas fétichisé, peut se révéler riche d'enseignements. Il ne faut pas lui demander de modèles ; la nostalgie fait de bons romans et de mauvaises politiques. Mais l'étude du passé permet de saisir des logiques, d'éclairer des dynamiques, et nous fournit les instruments pour l'intelligence des processus dont nous sommes les témoins. La radicalité d'une rupture cache toujours des forces profondes, à l'œuvre depuis un certain temps. La connaissance de l'URSS et de ce qu'était le système soviétique est un préalable indispensable à toute réflexion sur sa disparition.

La disparition de l'URSS est en effet l'achèvement d'un processus. Les changements qui s'annoncent, qu'ils soient en économie, dans le domaine politique, ou qu'ils concernent les relations stratégiques, se feront en réaction avec le passé soviétique. Et pourtant, de ce passé, on ne peut faire table rase. Bien des situations actuelles ne se comprennent qu'à partir d'évolutions et de tendances issues du système soviétique. Il en va ainsi pour les principales questions posées par la transition à l'économie de marché, qu'il s'agisse de la crise monétaire, de l'ampleur des déformations de l'appareil productif, de l'arrivée du chômage ou encore du rythme et de l'ampleur du processus de privatisation.

Il en va de même dans le domaine politique. Ainsi, les processus de décomposition, qui aujourd'hui menacent les nouveaux États après avoir entraîné la disparition de l'URSS, la montée de la corruption, l'absence de règles et la difficile recherche d'une légitimité sont autant de phénomènes hérités de l'ancien système. Leur importance sur les évolutions présentes et futures saute aux yeux ; ils constituent autant de questions dont va dépendre la

stabilisation sociale et politique des nouveaux gouvernements.

Que dire enfin des problèmes stratégiques ? Si la situation actuelle apparaît neuve au point de désorienter ceux pour qui la menace soviétique était d'une telle évidence qu'elle excluait la discussion, nombre de tendances sont directement issues du passé. C'est en particulier le cas avec la décomposition du système militaire soviétique, processus qui avait commencé il y a de nombreuses années. Or ses conséquences actuelles sont considérables : de l'émergence de nouveaux conflits à la perspective de dissémination de technologies militaires avancées, en passant par le problème des « techno-mercenaires », les risques potentiels sont énormes.

Comprendre pour agir

Ils ne doivent pas faire oublier les opportunités ; si le processus de transition vers la démocratie et le marché est tout sauf un chemin harmonieux, le pire n'est jamais sûr. Au contraire, on peut même affirmer que jamais, depuis 1945, autant de possibilités n'ont été réunies de faire avancer un certain nombre d'idées concernant le progrès social et la sécurité internationale. Simplement, il n'y a nul automatisme dans cela. La fin du régime soviétique ne conduit pas nécessairement aux pires cataclysmes ; cependant, il faut être conscient que la transition vers le marché ne conduit pas inéluctablement vers la prospérité. Peut-être l'heure est-elle venue de démystifier un certain discours sur les lois et contraintes économiques. Non que ces dernières n'existent pas. Économiste de profession, l'auteur de ces lignes est bien conscient que la gamme des possibles ouverte à l'action n'est pas infinie. Elle n'est pas nulle non plus. L'économisme vulgaire qui domine bien des discours aujourd'hui, qu'il prenne une forme libérale ou tout autre aspect, n'est qu'une grande paresse. L'action politique reste décisive avec ce qu'elle implique de responsabilité pour les acteurs.

A cet égard, deux écueils sont à éviter. Le premier, par

une curieuse ironie du sort, n'est autre que la résurgence du léninisme mis au service du libéralisme. Comment ne pas voir que les fondements des thérapies de choc que l'on a infligées à la Pologne, et dont on veut aujourd'hui accabler la Russie, avec leur mélange d'illusions sur le pouvoir de quelques transformations institutionnelles pour changer une société et d'accent mis sur des petits groupes d'experts investis de tous les pouvoirs, ne fait que reproduire le modèle léniniste de la révolution ? Tous les ingrédients sont réunis : la théorie de la prise du pouvoir, la petite élite de révolutionnaires professionnels, enfin le rêve du Grand Soir. Que ce dernier maintenant soit libéral, qu'il passe par les privatisations et l'ouverture immédiate des économies ne change rien au modèle. Il n'en rend que plus risible sa caricature.

Quant au second écueil, c'est celui de la résignation. Les difficultés sont immenses, les dynamiques perverses parfois bien engagées, les marges de manœuvre économiques et sociales très limitées. Tout cela n'est que trop vrai. Mais les enjeux sont aussi trop importants pour que l'on s'abandonne à la résignation.

Agir, donc, se présente comme un impératif catégorique, que ce soit pour les acteurs dans l'URSS ou pour l'Europe occidentale. Rien ne serait pire que d'adopter l'attitude du spectateur. Seulement, avant, il faut comprendre. C'est une évidence et ici, en Europe, et là-bas, dans l'ex-URSS devenue ci-devant CEI.

Or, l'intelligence des problèmes auxquels on est confronté n'exige pas uniquement de bien connaître ce qui se décompose. Il faut, aussi, en maîtriser les interactions, les liens, parfois évidents et parfois subtils, qui unissent les différents domaines. Il est moins que jamais concevable, ou même simplement possible, d'aborder l'analyse des transformations économiques, politiques et stratégiques de manière séparée. En avoir une compréhension intégrée s'impose, si l'on ne veut se condamner à tenir des discours naïfs, à ne donner que des réponses partielles.

Et ces réponses seront au cœur de nos préoccupations dans les prochaines années. D'abord parce que l'espace ex-soviétique est proche ; la contiguïté géographique est un

fait qui implique que l'on se sente concerné. Ensuite, et surtout, parce que les problèmes posés renvoient à des interrogations fondamentales, qui sont aussi les nôtres. Il n'est pas un débat d'actualité dans nos sociétés, que ce soit sur les fondements de la démocratie dans les sociétés marchandes, les formes de légitimité, les rapports entre État et marchés, la coopération entre nations ou encore les dynamiques perverses de l'homogénéité et de l'exclusion, qui ne soit illustré par les événements en cours dans l'ex-URSS. En ce sens, les enjeux de la décomposition de l'Union soviétique sont décisifs. Qu'il s'agisse de la nouvelle architecture de l'ensemble eurasiatique ou de l'émergence de nouveaux modes de pensée, ces enjeux seront déterminants pour le siècle qui s'annonce.

*Jacques Sapir,
Paris, mars 1992.*

I

Permanences politiques

Désunions soviétiques

L'éclatement de l'URSS est un fait majeur qui modifie les réalités et en réorganise les perceptions. Pour certains, il ne constitue pas une surprise : les événements depuis l'été 1990 ont pris la forme de la chronique d'une mort annoncée¹. Cette chronique mérite cependant quelques corrections. Le système soviétique contenait bien les ferments de sa désintégration. Mais, d'une part, c'était parce qu'il était un système et non seulement un empire. D'autre part, il y a loin des ferments au processus explosif que l'on a connu. Pour comprendre les tendances issues de cet éclatement, en jauger les conséquences, mieux vaut revenir sur certaines idées reçues.

Le système soviétique souffrait tout autant d'un manque de centralisation que de centralisation excessive ; il ne possédait pas de mécanisme automatique de globalisation des activités en son sein. Sa tendance naturelle était la déconcentration du pouvoir, que tentaient d'équilibrer des structures politiques (le PCUS) ou des comportements autoritaires. Cette pente était logique. Elle s'inscrivait dans la structure des fonctionnements économiques et politiques, tout en se superposant à une réalité impériale plus

1. On se souvient de H. CARRÈRE D'ENCAUSSE, *L'Empire éclaté*, Flammarion, Paris, 1978. La démographie et les différences culturelles jouaient là le rôle essentiel. Il faut noter que le général sir John Hackett (*La Troisième Guerre mondiale*, Belfond, Paris, 1979) envisageait aussi une désintégration brutale de l'URSS en réaction à une aventure militaire provoquée par le centre.

ancienne. C'est la combinaison des deux qui a donné à l'éclatement de 1991 son aspect explosif.

La déconcentration du pouvoir dans le système soviétique

La déconcentration a été une caractéristique fondamentale du modèle soviétique. A la décentralisation, prise au sens de recours aux processus de marché, elle substituait des délégations successives d'autorité. Si en 1992, en pleine crise économique, un responsable local peut arrêter l'envoi de marchandises hors de sa circonscription tant que ses administrés (qui depuis 1990 sont aussi ses électeurs) ne seront pas approvisionnés, ce n'est ni un hasard ni un accident. Le pouvoir des autorités locales a toujours été, dans les faits, bien plus fort qu'on ne l'a imaginé.

La déconcentration était une nécessité fonctionnelle dans ce que l'on a qualifié d'économie mobilisée². L'absence de commercialisation classique des produits retirait toute pertinence aux indicateurs économiques objectifs. La production comme l'échange devaient être contrôlés à travers des normes. Trop vagues, ces dernières n'auraient eu aucune efficacité ; détaillées, elles aboutissaient à un ensemble trop complexe pour être géré depuis un Centre. La délégation de pouvoir s'imposait. Historiquement, elle se fit au profit d'administrations techniques, les ministères de production, et des organisations territoriales. De même que derrière l'apparence du plan quinquennal on trouvait la réalité des plans annuels, de même l'image du Centre tout-puissant nous a caché le pouvoir des responsables locaux, à l'échelon des républiques ou des régions (*oblast'*)³.

Un second facteur économique a renforcé cette déconcentration. La pénurie, réalité permanente affectant les

2. J. SAPIR, *L'Économie mobilisée. Essai sur les économies de type soviétique*, La Découverte, Paris, 1990.

3. Voir l'ouvrage, déjà ancien, de J. HOUGH, *The Soviet Prefects*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1968 ; et celui, un peu plus récent, de J.-C. MOSES, *Regional Party Leadership and Policy Making*, Praeger, New York, N.Y., 1974.

entreprises comme les ménages, a rendu nécessaire le renforcement des pouvoirs locaux. Cela ne s'est certes pas toujours fait au grand jour. La capacité des administrateurs d'une région ou d'une ville à obtenir des priorités d'approvisionnement, la rétention discrète de moyens au profit des administrés passaient avant tout par des canaux illégaux. Il n'empêche : du temps de Brejnev, déjà, le secrétaire de l'instance du PCUS couvrant une région ou une ville était un pouvoir réel, dont il fallait tenir compte. Il le fallait d'autant plus qu'il n'y avait nul marché capable de globaliser automatiquement les activités économiques. Aussi, pour la mise en œuvre des priorités qu'il avait lui-même édictées, le Centre était tributaire des autorités locales. C'est avec elles qu'il devait négocier, explicitement comme implicitement, la définition et l'application des priorités.

Cette articulation des rapports de pouvoir, qui a caractérisé le fonctionnement réel du système soviétique, découle de deux phénomènes. Tout d'abord la viscosité de la circulation de l'information dans ce système, qui tient à des raisons économiques (la disparition des prix comme source d'information sur l'efficacité des entreprises), politiques (rôle de la censure, du parti unique), mais aussi géographiques et ethniques (distance, emploi de langages et de références culturelles différents). S'il est assez facilement admis que cette viscosité était forte dans le sens périphérie-Centre, ne serait-ce qu'en raison de l'intérêt évident des responsables locaux à ne pas communiquer la totalité des informations pouvant servir à les contrôler, elle n'était pas moins importante dans l'autre sens. Contrairement à ce que l'on croyait souvent, l'information constituée par les ordres du Centre descendait mal vers les responsables locaux. Les raisons évoquées tendaient à provoquer une incertitude sur la nature des commandements émis. La complexité même de l'administration globale d'un pays leur interdisait d'être assez simples pour ne souffrir qu'une interprétation. A cela il faut ajouter que l'intérêt des responsables locaux les poussait bien souvent à tenter de manipuler la signification de ces commandements. L'interprétation devient ici un enjeu politique. C'est cette

viscosité-là qui a conduit le Centre à déconcentrer le pouvoir. Mais, ce faisant, par la création de nouveaux échelons intermédiaires, il a accru la viscosité lors du retour de l'information. Ce qui a obligé le Centre à limiter le nombre d'ordres qu'il voulait transmettre, et à s'en remettre à l'existence de routines pour la plus grande part du fonctionnement du système. Les pouvoirs intermédiaires avaient donc un double rôle : ils étaient les gérants et les garants des routines, ainsi que les exécuteurs des commandements extraordinaires.

Le second phénomène essentiel réside dans le caractère administratif – on évite le terme bureaucratique à dessein – qu'a pris la mise en œuvre de toute politique dans le système soviétique. La logique d'une administration, comme de toute organisation complexe, est d'être stratifiée au plus haut point. Cela conduit, au niveau de chaque strate, à l'apparition de ce que l'on appelle des procédures opérationnelles standards, qui sont spécifiques. Or, ces procédures tendent à s'écarter des conditions réelles de fonctionnement. Ce processus est lié à la fois au mécanisme propre de l'administration où chaque strate cherche à développer son autonomie propre et à se faciliter la tâche, et à la réussite des mesures appliquées. Les procédures sont initialement conçues en fonction d'une situation qu'elles contribuent à faire évoluer ; il convient alors de les renouveler. Telle est donc la tâche des autorités supérieures au niveau d'exécution. De plus, elles vont essayer d'imposer des normes plus contraignantes afin d'obliger le niveau d'exécution à faire preuve d'efficacité. Dans ce mouvement, élaboration de procédures, déformation, renouvellement, le fait que l'organisation en question soit structurée sur une base territoriale ajoute une nouvelle dynamique⁴.

L'existence d'affinités entre les dirigeants locaux et leurs administrés, la perception par les responsables locaux du caractère irréaliste de certaines normes et procédures opérationnelles ont conduit à l'affaiblissement de l'impact

4. Voir S. TARROW, *Between Center and Periphery*, Yale University Press, New Haven, N.J., 1977, p. 29 sq.

des ordres centraux et au renforcement des sentiments d'appartenance à des communautés ; celles-ci pouvant se définir simplement par la circonscription territoriale (qui parfois, dans les fronts pionniers de Sibérie, impliquait une histoire commune), ou par des caractères ethniques, linguistiques, culturels et religieux. De ce point de vue, on peut considérer avec Gregory Gleason que le fonctionnement administratif propre au système soviétique a renforcé le nationalisme⁵.

Cette articulation des rapports de pouvoir a eu pour résultat de faire des responsables locaux bien plus que des agents d'exécution. On aboutit ici à un paradoxe du contrôle. Si le Centre relâchait le contrôle qu'il prétendait exercer sur les responsables locaux, il pouvait craindre que les orientations qu'il avait prises ne seraient pas mises en œuvre, ou qu'il devrait en discuter la définition. Mais si son contrôle avait été vraiment efficace, il aurait retiré aux responsables locaux le degré d'autonomie qui leur permettait d'adapter normes et procédures aux conditions locales et, par là, de les rendre efficaces⁶.

Les ferments de désintégration de l'empire

L'empire était donc éclaté. Il l'était non pas en tant qu'empire, mais du fait même de l'économie mobilisée, et de ses modes de fonctionnement. Mais il était aussi un empire. Cela ajoutait des dimensions spécifiques aux logiques économiques. Des dimensions géographiques tout d'abord : on ne gère pas un pays-continent de la même manière qu'un pays de taille moyenne. La Russie, puis l'URSS avaient intégré des espaces considérables et des populations aux langues et aux cultures diverses. Mais il y avait aussi une dimension politique particulière. Cet empire, à partir de 1922, ne s'est pas voulu unitaire. On peut

5. G. GLEASON, « *Strong Center or Strong Republics ? The New Federalism in the USSR* », *Working papers in International Studies*, n° 1-90-4, The Hoover Institution, Stanford University, Stanford, Ca., janvier 1990.

6. Ce paradoxe a été fort bien décrit dans la presse soviétique. Voir : O. PČELINEV, « Immunitet k izdivenčestva », in *Trud*, 24 avril 1989, p. 2.

toujours sourire à la lecture des Constitutions de 1936 et de 1977 quand on aborde les articles traitant du fédéralisme. Pourtant, une fois que l'on aura dit que l'URSS n'était ni les États-Unis, ni la Suisse, ni même le Canada, sera-t-on allé vraiment au bout du problème ? Le fait de constituer sur une base nationale des entités administratives, républicques fédérées ou autonomes, n'est pas neutre, quand bien même ces entités ont formellement peu de pouvoir. Car, on vient de le voir, le système économique imposait une déconcentration de l'autorité. Assurément, une part importante de l'activité économique était gérée par des ministères dits fédéraux. Cela n'empêchait pas les autorités politiques locales d'être jugées non seulement sur leur capacité à faire régner l'ordre, mais aussi sur leurs résultats économiques.

La combinaison des facteurs géographiques et politiques a conduit à l'apparition d'un personnage particulier : le premier secrétaire républicain (ou de l'*oblast'* dans les grandes républiques). La tradition soviétique, reprenant en cela une technologie ottomane du pouvoir, voulait qu'il appartienne à la communauté qu'il administrait. Son second était un Russe, garant de l'unité de l'empire. Ce premier secrétaire fut d'abord un *préfet* : il devait être l'homme de l'ordre soviétique. Mais cet ordre n'était pas que politique. Dans la mesure où le premier secrétaire devait aussi garantir un ordre économique, il lui fallait administrer, au sens le plus profond du terme. Nulle main de fer ne peut faire travailler ceux qui manquent de tout. Et l'ordre est d'autant mieux respecté que les pénuries sont ici moins pénibles qu'ailleurs. Le préfet ainsi se transformait en un représentant des intérêts de sa circonscription. Sa légitimité politique vis-à-vis des autorités centrales, condition de sa survie politique (et, du temps de Staline, de sa survie personnelle), passait par la construction d'une forme de légitimité vis-à-vis de ses administrés. Le système politique créait ainsi des logiques contradictoires. Tant que la quantité de ressources à distribuer augmentait d'année en année, le premier secrétaire pouvait articuler ces logiques. Sa capacité à obtenir pour sa circonscription de meilleures conditions d'approvisionnement était synonyme

de bons résultats économiques et de calme social. Reconnu ainsi par l'instance centrale comme un bon administrateur, il était en mesure de mieux plaider la cause de ses administrés. Des approvisionnements, certes, mais aussi des projets d'investissements qui, pour valorisants qu'ils aient été dans le cadre soviétique, étaient d'un intérêt social marginal, si ce n'est douteux. Les « barons du coton » d'Asie centrale partagent ainsi avec les dirigeants de Moscou la responsabilité de la catastrophe écologique qui ravage aujourd'hui cette région.

Un jour vint où les ressources manquèrent. Pas du jour au lendemain, bien sûr, mais dans les années soixante-dix l'économie soviétique entra en crise. Les taux de croissance déclinerent au point que, une fois décomptés tous les biais à la hausse que contiennent les statistiques soviétiques, la croissance cessa. On peut dater cela des années 1976-1979⁷. Le Centre devint plus exigeant et la légitimité des premiers secrétaires moins assurée. Pour survivre, les plus exposés d'entre eux se glissèrent dans les habits du dirigeant nationaliste⁸. Si les circonscriptions n'avaient pas recouvert des entités nationales, ou ethniques, ils n'auraient pu le faire. Le fédéralisme soviétique était de pure forme, disait-on ? Mais les formes se vengent. Il est toujours illusoire de croire que l'essence d'un phénomène puisse se manifester indépendamment des apparences qu'elle revêt. Il est toujours dangereux de ne pas tenir compte du pouvoir du droit, et des formes juridiques, même quand on ne les respecte pas.

Ainsi donc, les ferments de désintégration existaient, bien avant l'année 1991. Ils n'auraient pourtant pas

7. J. SAPIR, *Les Fluctuations de l'économie soviétique, 1941-1985*, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, Paris, 1989 ; « Entre crise et réforme : bilan macroéconomique au tournant des années quatre-vingt-dix », in J. SAPIR (éd.), *L'URSS au tournant. Une économie en transition*, L'Harmattan, Paris, 1990.

8. G. HODNETT, *Leadership in the Soviet National Republics : A Quantitative Study of Recruitment Policy*, Mosaic Press, Oakville, Ontario, 1978 ; G. GLEASON, « Mobility and Loyalty : USSR Obkrom Secretaries versus RSFSR Secretaries », *Working papers in International Studies*, n° 1-89-33, The Hoover Institution, Stanford University, Stanford, Ca., août 1989.