



MEMOIRE DE GEOPOLITIQUE

LA RUSSIE ENQUETE D'EQUILIBRES

LCL TILLY

Un rapide survol de l'histoire mouvementée de la Russie fait ressortir un paradoxe quasiment constant qui peut se résumer ainsi : puissance et pauvreté. Ce pays a toujours eu une politique extérieure qui ne correspondait pas à ses capacités économiques. Pour le pouvoir russe, l'économie n'est qu'une intendance. Elle n'est que le support agricole, démographique et pécuniaire de la force militaire dont le but est d'affermir l'emprise territoriale. Pendant les périodes d'expansion économique, comme ce fut le cas sous Alexandre III, les ambitions de l'Etat se sont multipliées plus vite que les moyens. C'est une anomalie ancienne puisqu'elle avait valu à la Russie le nom de " colosse aux pieds d'argile " depuis Diderot mais également constante puisqu'on la qualifiait de " Haute-Volta avec des fusées " sous Brejnev. De la défaite de Crimée à la Révolution d'Octobre, elle a prouvé qu'elle n'était pas immunisée contre son anomalie. Lui succédant, l'URSS a hérité du gène comme en témoigne l'histoire soviétique: elle s'est hissée au rang de superpuissance dans les années 70-80 pour finir par un krach qui a révélé à tous l'arriération du pays.

Après près de dix ans de descente aux enfers, quelques timides signes de stabilisation sont apparues, tandis que de nouveaux et dangereux défis se dressent sur la voie du fragile redressement indispensable à la normalisation de l'Etat.

En raison de l'ampleur de la problématique, puisque quasiment tous les secteurs de l'Etat russe sont touchés, je limiterai volontairement mon étude aux aspects socio-économiques et aux relations entretenues avec les pays du proche étranger. Dans ces domaines, les autorités russes alternent les succès et les échecs. Les progrès économiques sont ralentis par la corruption. La mafia, quant à elle, gangrène des secteurs entiers, privant l'Etat de tout contrôle. En politique étrangère, la Russie normalise ses relations avec ses proches voisins de l'ouest, tandis qu'en Transcaucasie la concurrence pour la maîtrise des ressources pétrolières fait rage.

En 1993, la Russie a adopté une nouvelle constitution instaurant un exécutif fort pour traverser les turbulences de la transition. Si le principe fédéral y est inscrit, les modalités de son application font toujours l'objet de vives discussions. Les divisions territoriales sont issues de l'Union Soviétique. La Fédération de Russie se compose de 89 entités et peut être considérée comme une fédération asymétrique (voir carte 1). En effet, les sujets disposent de statuts différents et d'un domaine de compétence souveraine plus ou moins étendu. On distingue deux grandes catégories d'entités : les entités nationales (21 républiques, 10 districts autonomes et une région autonome) ; les entités administratives territoriales (49 régions, 6 territoires, 2 villes d'importance fédérale). Il existe un danger réel de voir la Russie devenir une constellation de régimes forts n'obéissant que très peu au pouvoir central. On constate déjà aujourd'hui que ce sont les élites régionales qui constituent l'ossature du système politique de la Russie. Cette nouvelle situation a eu pour effet de dynamiser certaines régions, mais elle a parallèlement facilité le développement de la corruption et surtout de la mafia.

LUEURS D'ESPOIR SUR LE PLAN ECONOMIQUE.

Quand Mikhaïl Gorbatchev accède au pouvoir en 1985, l'URSS est au bord de l'asphyxie. Incapable de rivaliser sur le plan économique avec les puissances occidentales, elle est condamnée au déclin. Pour sortir son pays de l'impasse dans laquelle il était engagé, il lance la perestroïka. Il initie ainsi un processus qu'il ne

pourra plus maîtriser et qui le mènera jusqu'à la dissolution de l'Union Soviétique le 25 décembre 1991.

Pour Boris Eltsine, le défi était gigantesque. Les chiffres témoignent de l'ampleur de la restructuration nécessaire. Avec son colossal potentiel économique et ses immenses ressources naturelles, le pays n'a pu éviter un véritable chaos. La privatisation devait libérer la société et l'économie de l'emprise de l'Etat et simultanément, décharger celui-ci d'un écrasant fardeau. Les trois premières années furent catastrophiques. La production industrielle et agricole chuta de plus de 50%.

Cette première étape qui dura 3 ans de 1991 à 1993, visait à constituer une couche sociale de propriétaires privés. Les mots clé de cette période furent : libéralisation et privatisation. La deuxième phase commença avec la liquidation du parlement en octobre 1993 et le choc provoqué par la brutalité de la réaction du gouvernement. Cette étape a mis l'accent sur l'efficacité et la rentabilité. Les directeurs d'entreprises comprirent que leur avenir ne dépendait plus de la réalisation du plan d'Etat mais des lois du marché. Un marché financier décentralisé a pris progressivement naissance. Un code civil, ainsi qu'une loi sur les sociétés anonymes vit le jour. Des milliers de sociétés par actions se sont constituées. Dans le même temps, le gouvernement russe a lancé une grande offensive contre les entrepreneurs. Cette offensive s'est traduite par les lois " anti-corruption " adoptées par Boris Eltsine, par le spectaculaire effondrement d'empires financiers et spéculatifs (par exemple MMM), par l'arrestation " d'hommes d'affaires " et par la mise au pas des banques commerciales. La phase suivante qui se poursuit encore, se caractérise par la concentration du capital et de l'industrie en un petit nombre de groupes géants.

Quelques chiffres paraissent indispensables pour situer l'économie russe. La balance commerciale et la balance des opérations courantes sont excédentaires. Les réserves en devises étrangères ont augmenté (près de 15 milliards de dollars fin 1996). Les conditions ont été créées pour que le pays redevienne progressivement solvable après le rééchelonnement de sa dette,. Le rouble et l'inflation se sont stabilisés. Le PIB a atteint son niveau plancher après avoir chuté de plus de 40% depuis 1989. L'essor du secteur de la construction, de la banque et de la consommation se poursuit.

Au moment où les réformes économiques portent enfin leurs premiers fruits tangibles, les méfaits de la corruption, de la criminalisation de l'économie et le poids excessif des lobbies sont de véritables freins déstabilisateurs.

LA CORRUPTION : UN HERITAGE DU PASSE.

Bien sûr, la corruption n'est pas l'apanage de la Russie. Elle y prend cependant des formes très variées car elle y bénéficie des carences du système légal. On y rencontre le trafic des coupons de privatisation, les exportations de matériaux stratégiques et de ressources naturelles ainsi que la dilapidation du patrimoine de l'Etat. Quelles sont les causes de corruption en Russie?

La première est historique. L'appareil du PCUS a fourni un terreau d'une qualité exceptionnelle pour le développement de la corruption. Le régime soviétique n'a réussi à survivre aussi longtemps, qu'en raison de la phénoménale corruption de ses élites.

La conséquence immédiate de ce rappel historique, c'est que la nomenklatura soviétique s'est transformée du jour au lendemain en entrepreneurs. Ils se sont accaparé des biens de l'Etat qui se chiffrent en dizaines de milliers de dollars. Le cas le plus symptomatique est celui de la société GAZPROM. Personne ne sait à qui appartient ce géant du gaz partiellement privatisé.

La bureaucratie est un des viviers principaux de la corruption. Sa propre prospérité économique est fondée sur le parasitage du secteur d'Etat, sur les privilèges, les exemptions, les quotas, les licences. La naissance de véritables pouvoirs régionaux issus de la décentralisation a provoqué un affrontement entre la bureaucratie centrale et la bureaucratie locale. Les effectifs ont doublé depuis la fin de l'URSS. Quant aux salaires, ceux des fonctionnaires, en 1993, étaient trois fois supérieurs au revenu moyen russe. En 1994, ils étaient quatorze fois supérieurs.

Le vecteur principal de la corruption est le phénomène de lobbying. Les groupes de pression se sont organisés pour obtenir auprès de l'exécutif des privilèges dans les domaines où le parlement n'a pas encore légiféré. On leur a accordé des facilités douanières, des autorisations spéciales de privatisation, des crédits bonifiés. Avec les quotas et les licences pour l'exportation des ressources stratégiques, ces facilités constituent des privilèges considérables. En Russie, on dénombre quatre principaux lobbies : le lobby militaro-industriel, celui de l'énergie, de l'agriculture et celui des affaires. Le premier a pour particularité de ne toucher que le sommet du pouvoir. Il a des représentants au Conseil de la Fédération, à la Douma et au gouvernement. Bien que leur influence ait tendance à se renforcer, les différents secteurs du complexe militaro-industriel n'ont pas de centre de coordination et agissent chacun pour soi. Le deuxième, celui de l'énergie est le plus influent. Gazprom, dont le membre le plus éminent n'est autre que Tchernomyrdine, le premier ministre, contrôle dix holdings pétroliers, cinq entreprises d'acheminement du gaz et du pétrole, neuf banques, dont quatre font partie des vingt premières du

pays. Le troisième, celui de l'agriculture ne saurait concurrencer aucun des deux autres. Néanmoins, grâce à sa cohésion et à la coordination de ses efforts, son action est très efficace. Son succès est lié au fait qu'il s'appuie sur une partie de la population. Le quatrième, celui des affaires exerce une grande influence sur les médias. Il défend les intérêts des banques et des entrepreneurs et regroupe 820 établissements financiers, 60 mouvements, unions, associations d'entrepreneurs et 22 grosses firmes.

Si ces groupes de pression sont un frein indiscutable au développement harmonieux de l'économie, le phénomène de mafia constitue le danger le plus sérieux en termes de sécurité.

LA MAFIA RUSSE : LA MENACE PRINCIPALE.

Pour la simplicité de l'analyse, il convient d'associer la corruption à l'économie illégale et la mafia à l'économie criminelle. Selon l'Institut de sociologie de l'Académie des sciences de Russie, la mafia contrôle 40% de l'économie. Les conséquences sont naturellement désastreuses. La criminalisation de l'économie impose un coût supplémentaire aux producteurs qui se font racketter (l'équivalent d'un impôt arbitraire et généralement élevé). Pour une entreprise, le racket représente généralement de 10 à 15 % de son chiffre d'affaires. Elle introduit des barrières à l'entrée des secteurs les plus profitables de l'économie, et faussent ainsi le jeu de la concurrence. Elle altère la compétition et les règles de l'économie de marché puisqu'elle peut privilégier une entreprise moins efficace, mais qui dispose de " protections ". Elle ralentit le rythme de l'investissement direct puisqu'elle effraie les compagnies étrangères et les dissuade de s'implanter. Elle diminue les recettes de l'Etat et engendre des dépenses inutiles car lutter contre la criminalité coûte cher.

Six groupes dominent le marché mondial de l'économie criminelle. Le premier est le groupe italien qui comprend la Cosa Nostra sicilienne, la Camorra napolitaine et la 'Ndrangheta calabraise. Le deuxième est celui de la Cosa Nostra américaine qui est en fait une émanation de la mafia italienne. Le troisième est formé par les cartels de la drogue colombiens, notamment ceux de Medellin et de Cali qui approvisionnent en cocaïne la totalité du marché américain. Le quatrième, les triades chinoises opèrent à partir de Hongkong et Taiwan en suivant les mouvements migratoires des communautés chinoises. Les Yakusas japonais quant à eux mènent des activités aussi bien dans des domaines légaux qu'illégaux. Le groupe des mafias ex-soviétiques est selon des chiffres officiels du FBI sur le point de supplanter la Cosa Nostra comme principal groupe criminel aux Etats-Unis. En réalité, le marché de l'économie criminelle évolue de manière permanente. Des groupes s'efforcent de le pénétrer, ce fut le cas des Russes, alors que des sous-groupes sous-traitent certains marchés. La mondialisation de l'économie leur permet de se jouer des limites qu'imposent les frontières physiques entre nations. Par rapport aux groupes concurrents, quels sont les points forts des mafias ex-soviétiques?

Elles disposent d'un avantage déterminant, dans la mesure où elles ont accès à des produits et à des marchés exclusifs. Ainsi, en raison de l'extrême indigence dans laquelle se trouvent les forces armées russes, aucun autre groupe criminel au monde ne peut puiser dans un tel arsenal militaire où quasiment tout est à vendre. La Russie est en passe de devenir la plaque tournante du trafic de drogue en provenance de l'ancienne Asie centrale soviétique, mais aussi de l'Afghanistan et du Pakistan. Certains groupes criminels utilisent des chimistes sans emploi pour produire des drogues de synthèse qui commencent à faire irruption sur le marché occidental. Ces nouvelles drogues leur permettent de s'implanter sans rivaliser avec les groupes déjà établis sur le marché de l'héroïne. L'emprise du crime organisé atteint des proportions telles, que l'autorité des gouvernements est menacée. Il a imprégné tant de secteurs qu'il faudra désormais des années pour l'éradiquer. Cela sera d'autant plus difficile que l'Etat russe souffre de nombreux handicaps.

La milice et le parquet manquent de moyens. Les fonctionnaires sous-payés sont continuellement exposés à la mafia qui emploierait 30% de ses profits à soudoyer des

agents de l'Etat. D'autre part, le système légal russe issu de l'ère soviétique est particulièrement mal adapté à la situation actuelle. Les conflits qui ont opposé les pouvoirs législatif et exécutif au cours des dernières années ont aggravé la situation par la promulgation de nombreuses lois contradictoires et bien souvent inapplicables. De plus, le partage de l'autorité entre Moscou et les régions n'est pas convenablement défini. Il est fréquent que des règlements locaux contredisent la loi générale. De même, les nouvelles divisions administratives à l'intérieur de la CEI permettent aux criminels d'échapper à la justice en changeant de juridiction. Avant l'intervention russe, la Tchétchénie s'était transformée en l'une de ces zones de non-droit, refuge de criminels et de bandes mafieuses.

En position de s'assurer le contrôle des rouages de l'Etat, la mafia ne soulève pas seulement les problèmes traditionnels de respect de la loi ou de l'ordre public, mais elle menace directement l'indépendance du gouvernement et le fonctionnement de l'économie. Même si l'on peut considérer que dans l'avenir la petite criminalité diminuera et que beaucoup de petits gangs disparaîtront, les 10% restants auront acquis une puissance suffisante pour assurer la pérennité de la mafia russe pendant des décennies.

Jusqu'en 1989, Moscou régnait sur deux ensembles territoriaux : l'empire intérieur qui comptait, Russie comprise, 15 républiques fédérées, variante soviétique de l'ex-empire des tsars et l'empire extérieur qui rassemblait, au sein du pacte de Varsovie et du COMECON, les pays que la progression de l'Armée rouge, de 1943 à 1945, avait inclus dans la sphère communiste. Depuis la chute du communisme, la Russie se trouve dans une situation inédite car pour la première fois, elle a cessé d'être un empire.

Amputé de quelque cinq millions de km², le pays se trouve confronté à un double problème. Quels liens tisser avec ceux qui furent, 45 ans durant, indépendants en droit mais dominés en fait et pour lesquels communisme et occupation étrangère allaient de pair? Quelles relations peut-elle préserver avec les Etats qui, hier encore, étaient incorporés à l'ensemble soviétique?

RUSSIE-EUROPE CENTRALE : DES RELATIONS EN VOIE DE NORMALISATION.

Dans un contexte souvent passionnel, la Russie a tenté dès le début de l'année 1992 de développer ses relations économiques avec l'Europe centrale tant pour des raisons purement financières que pour maintenir un minimum d'influence dans ces pays. La coopération économique se joue sur deux plans; d'une part dans le domaine énergétique et d'autre part dans le secteur de l'armement. Compte tenu des liens tissés à l'époque soviétique et du paiement en devises, la Russie a développé ses réseaux de distribution de pétrole et de gaz. La société Gazprom a signé, en septembre 1996, avec la société polonaise de gaz et de pétrole un accord sur la fourniture à ce pays de l'essentiel de ses besoins en gaz. La Slovaquie et la Hongrie continuent, elles aussi, de s'approvisionner sur le marché russe. Mais la Hongrie pourrait à terme, se rallier à la position tchèque qui, sur ce plan, a rompu tout lien avec son ancien protecteur. Les ventes d'armement, quant à elles, furent présentées dans un premier temps comme un moyen d'épurer la dette négociée parallèlement au retrait des forces soviétiques de Hongrie, de Tchécoslovaquie et de Pologne. Cet argument a fait mouche à Budapest et à Bratislava. Les Slovaques ont signé en 1996 un contrat d'achat de quinze Mig 29 et un accord de coopération avec la firme Jak pour la construction du moteur RD 35 destiné au nouveau Jak 130. Toujours au chapitre des armements, et pour des raisons moins commerciales que politiques, les Russes font preuve d'une très grande commisération à l'égard de leurs anciens alliés bulgares et roumains.

Le sujet de discorde principal fut avant tout l'élargissement de l'OTAN. Totalement opposée au principe, la Russie s'est peu à peu rangée à l'idée que les pays d'Europe centrale et orientale avaient le droit d'organiser leur sécurité comme

ils l'entendaient. Les indéniables avantages qu'elle a tirés de la signature en mai 1997 de l'acte fondateur entre elle et l'OTAN l'ont poussé à accepter cette nouvelle donne sans trop de difficultés. Ce litige résolu, on va sans aucun doute assister à une augmentation significative des relations politiques et commerciales.

La nouvelle politique étrangère du Kremlin fondée sur le principe des trois cercles concentriques s'est surtout intéressée au premier cercle, celui de l'étranger proche, autrement dit les ex-républiques de l'URSS.

RUSSIE ET CEI : DES RESULTATS CONTRASTES.(voir carte 2)

Après la proclamation d'indépendance de l'Ukraine en décembre 1991, la communauté slave fut restaurée quelques jours plus tard. Puis sur demande du Kazakhstan, elle s'élargit à la majeure partie des Etats qui avaient constitué l'URSS, et prit le nom de Communauté des Etats Indépendants.

La création de la CEI a évité à l'URSS la variante yougoslave de l'effondrement impérial. Elle a permis aux Etats nouvellement indépendants d'échapper à un vide sécuritaire qui aurait pu se révéler dangereux. De plus, elle demeure un vaste marché commun qu'aucun Etat ne veut perdre dans la mesure où les marchandises ne seront pas, avant longtemps, compétitives sur le marché international. Pour la Russie, elle présentait l'avantage d'éviter que certaines républiques ne sortent du giron pour se jeter dans d'autres bras : Iran ou Turquie pour les pays d'Asie centrale et du Caucase; Europe occidentale pour les républiques européennes de l'ex-URSS et, plus particulièrement, pour l'Ukraine et les républiques baltes. De 1991 à 1996, les tentatives de renforcement se sont toutes soldées par des échecs. Mais la signature, début 1996, de deux accords d'intégration, l'un bilatéral avec la Biélorussie, l'autre à quatre avec la Biélorussie, le Kazakhstan et la Kirghizie confirment les intentions russes de faire de la CEI une Communauté de républiques souveraines.

Les relations avec l'Ukraine furent conflictuelles dès la déclaration d'indépendance. La signature, le 31 mai 1997, d'un accord sur le partage de la flotte

de la Mer Noire semble marquer un certain apaisement. Moscou reste cependant particulièrement vigilant sur les relations que Kiev veut entretenir avec ses voisins occidentaux, surtout lorsqu'il s'agit du rapprochement de ce pays avec l'OTAN. Le deuxième sujet d'inquiétude est celui concernant la possible constitution d'un axe KIEV-TBILISSI-BAKOU pour le transport du pétrole de la mer Caspienne. Cette option réduirait considérablement la dépendance énergétique de l'Ukraine. Pour la Russie, l'enjeu du bassin de la mer Caspienne et de l'Asie centrale revêt une importance géopolitique capitale.

LA TRANSCAUCASIE : UN ENJEU CAPITAL.(voir carte 3 et 4)

Les richesses sont nombreuses, que ce soit le pétrole de la région ou le gaz du Turkménistan, le coton de l'Ouzbékistan ou l'or du Kirghistan. Trois puissances régionales partagent des frontières avec les républiques transcaucasiennes d'Arménie, d'Azerbaïdjan et de Géorgie qui sont de véritables ponts entre ces régions et les mers ouvertes. Ce sont la Russie, la Turquie et l'Iran. Ces deux derniers veulent mettre à profit la chance historique qui s'offre à eux d'étendre leur propre emprise. Pour la Russie, c'est à la fois une des portes du Proche-Orient et une protection contre la propagation de l'influence occidentale ou turque vers ses frontières méridionales. Le secteur de l'énergie tient une place déterminante dans son économie et dans la formation de ses élites. Elle est le principal pays producteur de pétrole et de gaz. De plus, les exportations pétrolières en provenance du Kazakhstan ou du Turkménistan vers l'Ukraine ou la Géorgie traversent son territoire. Dans l'affaire tchéchène, le pétrole a joué un rôle décisif. Il a provoqué à la fois le début et la fin des hostilités. En décembre 1994, l'armée russe a entamé sa marche sur Grozny afin de démontrer qu'elle contrôlait bien les seuls oléoducs opérationnels permettant d'exporter la production de la mer Caspienne. Elle voulait aussi renforcer la position de Moscou dans les négociations en cours sur les contrats pétroliers. De même, au mois d'août 1996, le Kremlin a dû mettre fin à ce conflit pour que le tracé Bakou-Novorossiisk puisse être concurrentiel avec les autres projets.

Face à la montée en puissance des Etats-Unis, la Russie maintient ses coûteuses bases militaires en Géorgie et en Arménie, alors que partout l'armée manque cruellement de moyens. Le gouvernement est très inquiet des investissements occidentaux massifs dans l'exploration et l'exploitation du pétrole en mer Caspienne. S'il est en mesure de créer des obstacles pour les projets de ses concurrents, il est pour l'instant incapable de proposer un système économique et politique cohérent. Avec l'Iran et le Turkménistan, il a fixé la limite de ses eaux territoriales à 45 milles avec des droits exclusifs d'exploitation. La zone centrale est quant à elle, gérée par les cinq Etats littoraux. Mais l'Azerbaïdjan et le Kazakhstan rejettent cette proposition et exigent que l'ensemble de la mer Caspienne soit divisé entre les pays.

Les Etats-Unis ont rapidement joué un rôle majeur dans la région en y investissant massivement. Pour le gouvernement américain, c'est une source supplémentaire d'énergie, au cas où le pétrole du golfe persique serait menacé. Il entend également détacher sur le plan économique et politique les anciennes républiques soviétiques de la Russie afin de rendre impossible la formation d'une union dirigée par Moscou. Dans un article publié récemment, l'ancien ministre de la défense Caspar Weinberger écrivait : " Si Moscou réussit à dominer la Caspienne, cette victoire pourrait être plus importante, que pour l'Ouest, l'élargissement de l'OTAN ". Pour trouver une alternative à l'oléoduc Bakou-Novorossiisk, la Maison Blanche a exclu l'Iran de la liste des tracés d'oléoducs possibles. Elle appuie celui passant par le port géorgien de Soupsa, réalisable d'ici fin 1998, ainsi que l'oléoduc reliant la mer Caspienne au port turc de Ceyan.

En cette période d'après conflit, la région ressemble à une étonnante mosaïque d'alliances, où chacun recherche le patronnage d'une ou plusieurs puissances étrangères. Nouveaux arrivants, les Etats-Unis tentent de s'y assurer une place de taille, réduisant d'autant plus la présence russe et les ambitions iraniennes. La Russie, jalouse de ces développements dans ces zones nouvellement étrangères, reste sous le choc de sa défaite en Tchétchénie. C'est entre la montée en puissance des Etats-Unis et la résistance russe que se jouera l'avenir de la région caucasienne.

Pays au territoire immense, fermé et peu gâté par le climat, la Russie a toujours vécu dans un habit trop grand pour elle. Tout au long de leur histoire, les Russes n'ont cessé de se demander ce qu'ils étaient vraiment : des Européens de l'Est, des Orientaux de l'Ouest ou un peuple inclassable et porteur d'une culture totalement à part. Cette quête d'identité va les pousser à se donner des défis extérieurs qui serviront de ciment pour combler le vide intérieur, colmater les fissures qui traversent le pays et souder la société. A chaque fois, ils se sont extirpés du désastre pour marcher au triomphe. Qu'en est-il près de dix ans après le séisme de l'effondrement du communisme?

Au plan économique, la Russie est dans une situation moins dramatique que l'on pouvait le craindre. En matière de politique étrangère, il est de plus en plus clair

qu'elle entend tenir son rôle de puissance mondiale, malgré des situations politique et économique encore fragiles et des moyens nettement réduits. De fait, elle ne constitue plus une menace sérieuse car elle a ses propres problèmes de sécurité, d'autant plus graves que l'armée est profondément affaiblie, démoralisée.

Après avoir été l'illustration éclatante du totalitarisme communiste, les structures de sécurité, KGB et Armée sont devenues aujourd'hui le miroir de l'anarchie. La guerre de Tchétchénie a donné la mesure de la catastrophe. Privées d'ordres clairs, démotivées, désorganisées, les forces fédérales n'ont pas été en mesure de combattre avec efficacité. Engagé dans une transition vers la démocratie et l'économie de marché, le pouvoir a sommé l'Armée de se démocratiser et de se professionnaliser. Mais la réforme annoncée n'a pas eu lieu. On est en réalité dans un cercle vicieux : sans remise en ordre de l'Etat, pas de remise en ordre des structures de sécurité; mais sans structures de sécurité crédibles, pas de remise en ordre de l'Etat.