

Revue québécoise de droit international
Quebec Journal of International Law
Revista quebequense de derecho internacional



Les traités de partenariat avec la Russie

Luc Duhamel

Volume 9, 1995

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1100767ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1100767ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (print)

2561-6994 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Duhamel, L. (1995). Les traités de partenariat avec la Russie. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 9, 16–20.
<https://doi.org/10.7202/1100767ar>

Tous droits réservés © Société québécoise de droit international, 1995

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

Érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

Colloque sur le partenariat

Les traités de partenariat avec la Russie

Luc DUHAMEL*

I- Pourquoi la Russie veut-elle conclure des traités?

II- Pourquoi conclure un traité avec la Russie?

III- Les clauses des deux traités

Au lendemain de l'effondrement de l'URSS, le problème s'est posé rapidement à la Russie d'établir de nouveaux rapports avec les ex-républiques soviétiques (un espace désigné dorénavant par les Russes comme le proche étranger). Ces relations ne doivent plus être inégales comme cela avait été le cas sous le régime communiste. Les nouveaux dirigeants du Kremlin se targuent d'être démocrates et donc de respecter l'indépendance de ces républiques qui avaient été si longtemps soumises à Moscou. Mais, en même temps, les leaders de la Russie post-soviétique doivent montrer à leurs concitoyens que les relations établies avec les nouveaux États sont profitables à leur pays. D'abord, du point de vue économique, il s'agit de remplacer les rapports économiques établis du temps du régime communiste par des relations commerciales entre ces États. Un autre problème se pose quant à l'attitude à adopter par le Kremlin face aux minorités russophones dans le proche étranger qui se plaignent du sort qui leur est dévolu. La stratégie de Moscou consiste à tenter de conclure des accords avec les États du proche étranger qui, en priorité, promeuvent leurs intérêts économiques et protègent les droits des minorités russophones qui y habitent.

I - Pourquoi la Russie veut-elle conclure des traités?

Boris Eltsine est, à l'automne 1991, un adversaire de tout lien confédéral ou fédéral avec les anciennes républiques fédérées soviétiques. Il veut que la Russie ait le même type de rapports avec le proche étranger qu'avec les autres États de la communauté internationale. Le principe fondamental qui le guide est que la souveraineté pour les républiques fédérées de l'U.R.S.S. sera avant tout favorable à la Russie. Sous le fédéralisme soviétique, a-t-il répété tant qu'il était dans l'opposition, son peuple a été défavorisé par rapport aux autres nations.

Eltsine change rapidement son tir face aux nouveaux États. Un de ses conseillers affirme déjà, en 1992, que la Russie

doit exercer une influence prépondérante dans l'espace ex-soviétique. Il va même jusqu'à comparer le rôle de la Russie à celui des États-Unis en Amérique latine:

« En tant que légataire internationalement reconnue de l'U.R.S.S., la Fédération de Russie doit se fonder, pour sa politique extérieure, sur la doctrine qui consiste à déclarer soviétique (à l'instar de la doctrine 'Monroe' des États-Unis en Amérique latine); elle doit obtenir que la communauté internationale comprenne et reconnaisse ses intérêts particuliers dans cet espace. La Russie doit également obtenir de la communauté internationale la reconnaissance de son rôle de garante de la stabilité politique et militaire sur tout le territoire de l'U.R.S.S. ».¹

Les pays occidentaux font pression pour que ces États issus de l'U.R.S.S. entrent en relation harmonieuse entre eux. C'est que des conflits sérieux surgissent entre eux. La Russie considère qu'il lui revient le rôle de pacifier le proche étranger, de mettre un terme aux guerres qui s'y déroulent. Un autre problème se pose de plus en plus, à compter de l'automne 1991, celui du sort des 25 millions de Russophones dans les États autres que la Russie qui s'estiment victimes de discrimination. Le ministre des Affaires étrangères d'Eltsine est amené, malgré lui dans une certaine mesure, à défendre les intérêts de ses compatriotes. Ses représentants revendiquent, au nom « de [leur] responsabilité sur tout l'espace qui, historiquement relevait d'elle; [...] [la défense de leurs] intérêts et, avant tout, ceux des populations russes et russophones résidant dans ces États ».²

Eltsine se méfie de ces russophones dont la majorité se tourne contre lui, lui reprochant de les avoir abandonnés. Beaucoup de ces russophones veulent s'établir en Russie.

¹ Déclaration d'Evgueni AMBARTSOUMOV dans Eggert KONSTANTIN, « Rossiia v roli 'evraziiskovo jandarma'? » [« La Russie dans le rôle de 'gendarme de l'Eurasie'? »], *Izvestia [de Moscou]* (7 août 1992), extraits reproduits dans Maria MENDRAS, dir., *Russie: le débat sur l'intérêt national*, (1992) 694 *Problèmes politiques et sociaux: Documents d'actualité internationale* 18, à la p. 19 [ci-après *Problèmes politiques et sociaux*].

² Déclaration d'Andrei KOZYREV dans O. DIMITRIEVA, « Voïna i MID » [« La guerre et le Ministère des Affaires étrangères »], *Komsomolskaïa Pravda [de Moscou]* (9 juin 1992), extraits reproduits dans *Problèmes politiques et sociaux*, loc. cit., supra, note 1, à la p. 23.

* Professeur et Directeur du programme d'études russes, Département de science politique, Université de Montréal et chargé de cours, Faculté de sociologie, Université de Moscou.

Or le Kremlin ne peut leur assurer des conditions de vie décentes, puisqu'il est aux prises avec de graves difficultés. Il doit donc défendre leurs droits en tant que minorité de façon à ce qu'ils restent là où ils sont. Ceux qui émigrent en Russie viennent pour la plupart grossir les rangs de l'opposition qui, au cours des premières années post-soviétiques, donnent de plus en plus de fil à retordre au nouveau régime. Un des principaux chevaux de bataille des opposants est que les minorités russophones dans le proche étranger sont lésées dans leurs droits élémentaires et que le gouvernement russe doit intervenir en leur faveur.

Elsine ne saurait rester indifférent aux menées de ces opposants qui récoltent beaucoup de soutien dans la population russe. Il montre face à son peuple qu'il se préoccupe de ses compatriotes dans le proche étranger. Son gouvernement s'adresse aux organisations internationales pour les amener à dénoncer le traitement accordé aux russophones dans les républiques baltes. Parfois, il va plus loin. Il n'y a pas que l'opposition qui pousse Eltsine à s'engager du côté des russophones. Certains groupes en Russie n'attendent pas que le président du pays fasse quelque chose, ils passent eux-mêmes aux actes. Les cosaques, au nom de la fraternité slave, se rendent en Moldavie appuyer avec leurs armes la lutte sécessionniste menée par les russophones de la région de Transdnestr. Les chefs à la tête de troupes armées russes stationnées dans certains nouveaux États sont de connivence avec les minorités qui s'y trouvent et qui s'opposent, en général, à la souveraineté dans les ex-républiques fédérées soviétiques. En Géorgie, les Abkhazes, avec l'appui des unités militaires russes se trouvant dans leur région, réussissent à créer un État sécessionniste sur les bords de la mer Noire.

Elsine se considère comme un démocrate et il est prêt à défendre ceux qui sont lésés dans leurs droits individuels. Il est également attentif aux droits des autres minorités se trouvant dans les ex-républiques fédérées et qui, en général, sont hostiles à l'accession à la souveraineté de celles-ci. Historiquement, des nations comme les Ossètes et les Abkhazes ont pu compter sur le soutien de la Russie pour survivre. Ce n'est pas tant le Kremlin qui appuiera la lutte des Abkhazes qui veulent se séparer de la Géorgie que les généraux des armées russes stationnées dans le Caucase qui prennent de telles initiatives.

La présence de minorités dans les nouveaux États renferme des avantages pour le Kremlin à deux points de vue. D'abord, un soutien verbal ne coûte pas cher, beaucoup moins que s'il fallait prendre en charge ces russophones s'ils émigraient en Russie. Ensuite, Eltsine peut bénéficier de l'influence de ces russophones pour obtenir des concessions de la part des dirigeants des autres pays de la Communauté des États Indépendants (C.É.I.). Ces derniers n'ont pas le choix, ils doivent s'entendre avec le Kremlin sur le sort de ces minorités. Ils savent que Moscou pourrait encourager ces minorités à se dresser contre les dirigeants du nouvel État ou même les encourager à faire sécession.

Moscou propose comme solution un partenariat si on entend par là la création d'organisations communes qui auraient comme rôle, notamment, de veiller sur les droits de l'Homme dans les nouveaux États, de s'assurer ainsi que les russophones dans le proche étranger aient leurs institutions comme leurs écoles ou leurs médias et qu'ils puissent aussi gagner leur vie dans leur langue. Moscou peut aussi prôner la création d'organisations s'occupant de stimuler les relations économiques entre les États concernés. Les partenaires de la Russie auraient accès aux

produits russes à un prix avantageux et vice-versa.

Moscou est aussi sensible aux pressions des hommes d'affaires russes qui voudraient faire des affaires dans tout l'espace ex-soviétique. Plus généralement, il s'agit de faciliter l'entrée des produits russes dans les États du proche étranger. Ces corporations de l'État qui livrent dans les nouveaux États le pétrole et le gaz naturel voudraient aussi recevoir de plus grands bénéfices. De plus, des firmes russes voudraient s'installer dans les nouveaux États afin de pouvoir mieux vendre dans des régions comme l'Europe de l'Est. Des entreprises russes se voient fermer l'accès à certains pays comme la Lituanie. Elles voudraient établir des sièges sociaux dans le proche étranger, s'associer à d'autres partenaires, changer de nom et sous d'autres représentations, percer de nouveaux marchés.

La Russie voudrait que le proche étranger évolue dans une direction analogue à la communauté européenne avec la création d'organismes supranationaux comme le parlement européen parmi lesquels il y aurait un parlement élu pour la C.É.I. De tels organismes, où on retrouverait une représentation au prorata de la population, favoriseraient évidemment la représentation russe étant donné que ses citoyens comptent pour environ la moitié de ceux de la Communauté. Moscou a tenté, à l'intérieur de la C.É.I., de créer des organismes supranationaux, mais sans trop de succès. Le peu d'institutions communes qui ont été créées n'existent que sur papier ou encore ont connu une existence éphémère. Il y a trop de réticences de la part des autres partenaires jaloux, pour la plupart, de préserver leur souveraineté.

II - Pourquoi conclure un traité avec la Russie?

S'il y a un domaine où les États du proche étranger sont flexibles, c'est bien dans l'économie. Moscou aimerait bien qu'on adopte une monnaie commune. Le rouble serait le choix idéal. Il faut se souvenir qu'au début de la C.É.I., les États membres avaient décidé de conserver le rouble comme monnaie unique, mais les États autres que la Russie décidèrent progressivement de créer leur monnaie. Les partenaires du Kremlin n'apprécièrent pas que Moscou dicte sa politique monétaire sans égard à leurs avis. Moscou décida de libéraliser les prix alors que plusieurs de ses voisins voulaient continuer de garder plusieurs produits sous contrôle. Lors d'une réforme monétaire, en 1993, Moscou a décidé de supprimer certaines coupures du rouble. En Russie, suffisamment de temps fut accordé aux détenteurs de ces billets pour les changer, tandis qu'ailleurs, comme au Kazakhstan, les gens furent mis devant le fait accompli. L'expérience d'une monnaie commune n'a pas laissé de bons souvenirs dans le proche étranger.

Les autres États de la communauté, sauf certains États d'Asie centrale, sont dépourvus de ressources énergétiques. Dans le passé, la Russie les approvisionnait en la matière. Aujourd'hui, ils ne peuvent payer le prix fixé par le Kremlin pour les livraisons de pétrole et de gaz naturel. Le gouvernement russe n'a pas beaucoup de choix face à un client qui n'a pas les moyens de payer la note. Il est tenté d'obtenir des avantages à d'autres niveaux. Eltsine a réagi en cherchant à obtenir des concessions politiques. Il a obtenu que certains nouveaux États soutiennent sa politique étrangère ou encore que des unités de l'armée russe puissent être stationnées sur leur territoire. Depuis l'écroulement

de l'U.R.S.S., les chefs du Kremlin peuvent difficilement faire accepter au sein de la C.É.I. la création d'organes supraétatiques au sein de la C.É.I. Durant sa dernière année au pouvoir, Gorbatchev avait créé une confédération dans laquelle les organismes centraux ressemblaient à un partenariat, puisque ses structures fonctionnaient seulement avec l'accord de tous les nouveaux États. Une décision avait force de loi seulement pour les États concernés. Eltsine qui s'est opposé à la confédération de Gorbatchev et a fait beaucoup pour l'éliminer, ne pouvait pas être un partisan du partenariat, du moins au cours des premières années post-soviétiques.

Chaque dirigeant des ex-républiques fédérées était convaincu, au moment de l'effondrement de l'U.R.S.S., que la souveraineté pleine et complète était la meilleure solution. On avait été si longtemps opprimé par le centre moscovite, du temps de l'U.R.S.S. et des tsars, qu'il n'était pas question de le ressusciter. On était convaincu que l'adoption d'une économie de marché apporterait une amélioration rapide de la situation. Tel ne fut pas le cas. Le traitement accordé aux minorités russophones dans le proche étranger et les guerres civiles qui y font rage deviennent des questions importantes pour l'opinion publique russe. Cette dernière croit de plus en plus que sans l'intervention déterminante de la Russie, une solution satisfaisante ne pourra résoudre ces problèmes. Les nouveaux États semblent incapables de répondre à ces questions. Bien sûr, le Kremlin ne peut recourir aux méthodes d'antan comme l'intervention armée. Il veut en arriver à ce que ses solutions concernant ces deux questions soient adoptées, mais sans recourir à la contrainte. Il préférerait que son action s'effectue suivant des méthodes démocratiques, c'est-à-dire qu'il souhaiterait que certains organismes de la C.É.I. puissent s'en charger. Mais nous n'en sommes pas encore là et, en 1996, les méfiances sont grandes face à Moscou. Cette dernière ne connaît que trop bien l'opposition de ses interlocuteurs de la C.É.I. au partenariat.

La Russie n'a pas reçu et ne reçoit pas l'aide de l'Occident dans les proportions souhaitées et qui lui aurait permis de progresser rapidement. Ses produits éprouvent de grandes difficultés à trouver preneur dans le monde. Le constat est que la Russie devra, pour une bonne période de temps, avoir comme clients les États du proche étranger. S'il y a un progrès à venir il résultera de la consolidation de ses rapports avec ces États. Le pré-requis à tout progrès est de mettre fin à l'instabilité. Pour y parvenir, la Russie croit qu'elle doit exercer une hégémonie dans cette région.

En 1995, un nouveau facteur vient raffermir l'idée des défenseurs d'un partenariat à l'intérieur de la C.É.I. Un État du proche étranger, la Belarus manifeste son intention d'une intégration politique et économique avec la Russie. Ce projet initié par les dirigeants de Minsk est particulièrement bien vu dans l'élite russe, surtout les plus nationalistes. Des chefs d'un autre État accèdent à ce qu'ils répètent depuis longtemps, à savoir que le peuple russe est comme un grand frère avec lequel il est avantageux d'unir ses destinées. Les Russes ne peuvent être accusés ici d'éprouver des sentiments impériaux puisque ce sont les leaders biélorusses qui les supplient de s'intégrer à eux. Une telle invitation est difficile à refuser même pour les démocrates. Loukachenko, le champion d'un tel projet, est un président populaire dans son pays. De plus, les sondages révèlent qu'une nette majorité dans la population biélorusse regrette la disparition de l'U.R.S.S.. Dans aucun autre État de la Communauté, les

sentiments pro-intégrationnistes ne peuvent être aussi forts. Des peuples slaves, ils sont les plus près des Russes. Il serait plus exact de dire d'ailleurs que ce sont les Biélorusses qui sont les plus proches des Russes que l'inverse. Il n'y a pas de Biélorusses dans les villes qui ne parlent pas le russe. Ainsi, les intellectuels, si la plupart ne sont pas bilingues, ne peuvent s'exprimer dans leur langue natale. La masse de l'intelligentsia ne craint pas de s'assimiler à la culture russe, elle l'est déjà. Quand le gouvernement de Minsk décrète que la langue russe aura le statut de langue officielle, au même titre que le biélorusse, il exprime le vœu d'une grande majorité de ses concitoyens et, surtout, une situation de fait depuis longtemps.

La volonté de partenariat entre les deux pays a donc été exprimée en premier lieu par les autorités de Minsk et non par le Kremlin suivant sa présumée volonté de domination. C'est Loukachenko qui a un peu forcé la main du président de la Russie. Eltsine était, au départ, méfiant. Ses adversaires communistes depuis longtemps favorisent une restauration de l'U.R.S.S.. En acquiesçant à une association avec Loukachenko, il se trouve à jouer le jeu de ceux-ci, à accepter un projet que ses partisans ont refusé jusque-là. Beaucoup de démocrates ne veulent pas d'intégration avec les nouveaux États, ce qui équivaldrait pour eux à reconstruire l'empire. Ils ne veulent pas d'association aussi avec la plupart de ces chefs d'État du proche étranger qui n'ont de démocrate que le nom. S'unir à eux reviendrait à augmenter le poids des éléments anti-démocratiques dans le pays. Ils soupçonnent certains de ces chefs d'État d'être plus des partisans que des opposants communistes ou d'extrême-droite dans leur pays.

Eltsine va quand même prendre le risque de répondre positivement aux demandes de Loukachenko. Il a des raisons avant tout conjoncturelles. Les présidentielles s'en viennent en juin et, pour l'emporter sur son plus sérieux rival, il doit tenir compte des sentiments de l'électorat. Comme ce dernier voudrait un retour à une union, il doit montrer que lui aussi y est favorable. Il est accusé d'avoir entraîné la Russie sur la voie du déclin, d'en avoir fait une puissance de second ordre. Au début de l'année 1996, les sondages l'annoncent perdant advenant une consultation électorale. Eltsine réagit en reprenant à son compte le thème de la Russie comme grande puissance. Le projet d'intégration avec la Belarus est destiné à montrer que la Russie n'est pas en régression, que sous sa gouverne, la Russie augmente son influence dans l'ex-espace soviétique. L'association avec la Belarus devrait être comprise comme un premier pas vers une intégration des États de la C.É.I. Pour se montrer crédible Eltsine ne conclut pas seulement un accord avec la Belarus le deux avril 1996. Quatre jours auparavant, il signait un traité sur l'approfondissement de l'intégration entre la Belarus, le Kazakhstan, le Kirghistan et la Russie. Cependant, l'accord avec la Belarus est le plus important parce qu'il va plus loin sur la voie de l'intégration comme nous le verrons plus loin. Mais le traité avec la Belarus a plus qu'un objectif. Ses conseillers ont conçu un scénario advenant la perspective d'une défaite aux élections qui paraît inévitable à cause d'une opinion publique hostile. Dans une telle conjoncture, Eltsine reporterait les présidentielles en prétextant la tenue d'un référendum sur le projet d'union avec la Belarus. Mais comme nous le savons, Eltsine n'a pas eu à utiliser ce scénario. Il a su retrouver la confiance de l'opinion publique et l'emporter haut la main aux présidentielles.

III - Les clauses des deux traités ³

En quoi le traité sur la communauté va-t-il plus loin que celui sur l'approfondissement de l'intégration? Le traité sur la communauté prévoit qu'à la fin de l'année 1997, les parties vont synchroniser les étapes, les échéanciers et l'étendue des réformes. Concernant les normes gouvernementales sur les investissements et le soutien à la production, il sera « formé un système standardisé. Il y aura, toujours selon le traité bipartite, l'établissement d'une politique uniforme en matière de tarification des passagers et du fret dans le système de transport. Sur le plan général, commençant en 1997, s'opérera [...] une transition vers la compilation d'un bilan conjoint sur la production et leur utilisation coordonnée dans l'intérêt des deux parties ». Au sujet de la politique financière, il est prévu « qu'à la fin de 1997, les systèmes monétaires, de crédit et du budget seront standardisés et que les conditions de l'introduction d'une monnaie commune seront créées ». La protection sociale n'a pas été oubliée. « Les citoyens des deux parties sont assurés de droits égaux relativement à l'éducation, l'obtention d'un emploi, la rémunération qui y est rattachée et concernant les autres garanties sociales ». Les deux parties « introduisent des normes communes dans la protection sociale. Égaliser les pensions et uniformiser les normes dans les domaines de la sécurité au travail, de la sécurité sociale, de l'hygiène dans la société et le milieu de travail ». La politique de défense vue par le traité mentionne que les deux parties « coopèrent pour assurer leur sécurité et protéger leurs frontières », en plus « d'élaborer des principes communs pour le développement militaire et l'utilisation d'éléments de l'infrastructure militaire ».

Les deux traités constituent des pas importants vers l'intégration. Mais le traité quadripartite propose une intégration moins rapide. Les termes et les formules utilisés sont d'ordre plus général, ils engagent moins. Le traité sur la communauté traite de l'intégration dans des secteurs précis, alors que c'est beaucoup moins le cas dans le traité sur l'approfondissement. Ainsi, dans le premier cas, la question du transport est abordée, alors que tel n'est pas le cas dans l'autre traité. Seul, le traité bipartite comporte des échéanciers. Ainsi, sur la question de la monnaie, il s'engage en 1997 à créer une monnaie commune. D'autre part, l'accord sur l'approfondissement prévoit d'« introduire une monnaie commune à des stades subséquents » et « dépendant du degré d'intégration atteint ».

Le traité sur l'approfondissement n'est pourtant pas dénué de signification. Les trois partenaires de la Russie ont comme point commun de compter une importante minorité russophone. Eltsine donne l'impression de se charger du problème de ces russophones face à l'opinion publique russe. Le grand objectif du Kremlin est de prendre des mesures pour promouvoir les droits de ceux-ci, pour forcer la main des gouvernements de ces pays afin qu'ils prennent davantage de mesures pour protéger la langue et la culture russe. Eltsine est-il en mesure de mener cette politique? Vis-à-vis du Kirghizistan plus que vis-à-vis du Kazakhstan. Le Kirghizistan a une industrie très tributaire de la Russie, outre le fait qu'il dépende de Moscou

pour son énergie. Son président, Akaev, est reconnu pour être le plus démocrate et le plus près de l'Occident en Asie centrale. Il a besoin de l'aide économique et du pétrole en provenance de la Russie. Il a déjà plié l'échine un peu en décrétant que le russe est une des langues officielles de son pays avec le kirghiz.

Le Kazakhstan et le Kirghistan se rejoignent quant à leur volonté d'harmoniser leurs politiques avec celles de la Russie dans les sphères économique, monétaire, fiscale et de défense. Mais ce sont des objectifs à long terme. Quand cela s'effectuera et sous quelles formes, cela reste à voir. Il est à prévoir que l'intégration sera plus difficile à réaliser entre la Russie et le Kazakhstan, du moins dans des domaines comme la démocratie et la culture. La presse en Russie a critiqué maintes fois le manque de démocratie du régime de Nazarbaev ainsi que son soi-disant peu d'égard pour la culture russe. C'est une façon de faire ressortir l'insuffisance des mécanismes de protection des droits dont seraient victimes les russophones du Kazakhstan. Jusqu'à maintenant, Moscou n'a pas réussi à obtenir des concessions substantielles sur cette question de la part d'Alma-Ata. Le régime de Nazarbaev continue de poursuivre une politique de « kazakhisation » qui consiste notamment à empêcher les russophones d'occuper des postes de responsabilité dans la société et à se faire élire comme députés. En revanche, en matière de politique extérieure et de défense, entre les deux pays existe une concertation où la Russie joue un rôle déterminant ⁴.

Si le traité sur la communauté est plus précis, il ne répond pas pour autant à toutes les questions. Il parle de création d'une monnaie commune, mais nous aurions besoin de savoir si on a en vue, comme dans le marché commun, la création d'une nouvelle monnaie ou encore d'adopter le rouble. Est-ce que la politique monétaire et fiscale sera décidée à deux endroits différents ou encore relèvera-t-elle de la superstructure confédérale? Si des organismes interétatiques décident, comme le prévoit le traité selon la règle de l'unanimité, les décisions ne seront pas toujours faciles et rapides à prendre. Nous pouvons nous demander aussi si certaines dispositions du traité manquent de réalisme. Comment les dirigeants russes pourraient-ils accepter, eux qui sont tellement autoritaires, qu'un leader comme Loukachenko, de surcroît président d'un État modeste (du point de vue de la population), se retrouve à la direction de la Russie comme président de la communauté?

L'opinion publique des deux pays est-elle prête à accepter d'assumer le coût de cette communauté? L'uniformisation des tarifs dans le transport signifierait une hausse considérable des frais de transport pour les Biélorusses. Par contre, les pensions versées aux démunis, aux vétérans et aux gens à la retraite est beaucoup plus modeste en Belarus. L'application des dispositions du traité entraînerait une augmentation considérable de ces allocations en Belarus. Les Russes devraient probablement payer une bonne partie de cette facture. L'uniformisation des prix entre Minsk et Moscou pose aussi des problèmes sérieux. Surtout pour les Biélorusses, elle conduirait à une hausse sensible des prix. Le pétrole et le gaz naturel russe sera vendu à un meilleur prix que le cours mondial, mais il sera difficile pour le gouvernement de Minsk de payer

³ Ces deux traités sont publiés respectivement dans *Kommersant-Daily [de Moscou]* (31 mars 1996) et *Kommersant-Daily [de Moscou]* (3 avril 1996) [documentation personnelle de l'auteur].

⁴ Comme la Belarus conclura quatre jours plus tard le traité sur la communauté, nous considérons que son adhésion au traité quadripartite n'est pas pertinente à notre étude.

même le prix en vigueur sur le marché russe. Pour certains produits de base, les prix en Belarus sont encore fixés par le gouvernement. Par ailleurs, le taux d'inflation est beaucoup plus élevé à Minsk qu'à Moscou.

En matière de politique de défense, les deux parties auront de la difficulté à s'entendre. L'armée biélorusse ne fait pas le poids avec l'armée russe. Les Russes ont un appareil militaire supérieur. Minsk n'a pas les moyens d'avoir une forte armée et n'a même pas les moyens d'acheter de l'armement sophistiqué. Loukachenko a accepté que des bases militaires russes soient établies dans son pays et que les frontières soient gardées conjointement par les soldats des deux pays. Toutefois l'association entre les deux armées ne saurait aller aussi loin, selon Loukachenko, que de contraindre des soldats biélorusses à participer à des interventions militaires de la Russie dans le monde.

L'obstacle le plus important au partenariat entre les deux pays est lié à Loukachenko. Il a mauvaise réputation parmi les démocrates russes qui le considèrent comme hostile à la démocratie. Le référendum sur l'adoption d'une nouvelle constitution en Belarus, tenu en novembre 1996, est perçu comme une tentative de sa part de s'arroger des pouvoirs dictatoriaux. Le parlement biélorusse, dans cette nouvelle constitution, perd ses pouvoirs au profit du président. La presse libérale russe prodigue ses sympathies à l'opposition biélorusse qui a redoublé son ardeur pour empêcher les réformes constitutionnelles concoctées par Loukachenko. Elle n'a pas encore accepté que durant les présidentielles russes, en 1996, Loukachenko ait été le seul dirigeant du proche étranger à ne pas avoir appuyé Eltsine. A l'automne 1996, même la principale force d'opposition en Russie, les communistes, ont rejoint le camp des ennemis de Loukachenko. Ce dernier est un démagogue habile, tantôt il flirte avec telle force politique, tantôt avec telle autre. Pour cette raison aussi, l'élite en Russie fait l'unanimité contre lui et ne voudrait surtout pas, dans le cadre d'organes interétatiques, être dirigé, même pour des périodes limitées, par Loukachenko et son équipe. Le premier ministre Tchernomyrdine a déjà fait savoir au président de Russie qu'il faudra revoir toute cette clause qui prévoit que les présidents des deux pays seront appelés à tour de rôle à diriger les deux États. Loukachenko est souvent tourné en dérision par les médias russes et comparé à Jirinovski. Tant qu'il sera à la direction de la Belarus, les leaders du Kremlin éviteront de s'engager trop loin dans la collaboration avec lui. C'est un homme imprévisible qui n'hésite pas à revenir sur des engagements pris. Collaborer avec lui, acquiescer à ses projets, c'est aussi risquer de renforcer sa position en Belarus. Eltsine n'est pas prêt à aider un interlocuteur reconnu pour son inclinaison pour l'autoritarisme et l'arbitraire. En soutenant un politicien comme Loukachenko, il perdrait des points dans l'opinion publique russe.

Eu égard au traité quadripartite, le Kirghistan et surtout le Kazakhstan, beaucoup plus que la Belarus, manifestent une volonté de préserver leur souveraineté. Le coût d'uniformiser les politiques sociales serait très élevé, puisque que leur niveau de développement est considérablement inférieur tant à celui de la Belarus qu'à celui de la Russie. Leur économie est beaucoup moins avancée dans les réformes que celle du Kremlin. Pour en arriver à l'intégration, il leur faudrait hausser considérablement les prix et les revenus de l'État et des particuliers. Ils ont donc à passer à travers une période de transformations de leur système

de production, de tensions sociales et à réussir leur relance économique avant d'avoir les ingrédients qu'il faut pour s'avérer des partenaires viables pour Moscou.

Quelle leçon à tirer des traités conclus par la Russie avec des États du proche étranger? Une fois que l'indépendance est acquise pour un État, nous ne voyons pas pourquoi ses homologues, y compris celui qui a été l'objet de la sécession, refuseraient d'entrer en relations avec celui-ci. Il y a trop d'intérêts en jeu. Un partenariat est probable même s'il est évident que chacun des États en cause veut bénéficier des meilleures conditions possibles. S'il y a des minorités ethniques en cause dans un nouvel État, qui ont des affinités linguistiques et culturelles avec l'État qui a fait les frais de la sécession, voilà une raison supplémentaire de part et d'autre de conclure des accords spéciaux. Le facteur qui joue le plus en faveur du partenariat: les relations économiques. Chacun a intérêt à ce que ses firmes puissent jouir des meilleures conditions possibles. Il s'agit de vendre le plus possible aux habitants de l'autre État et avoir donc un partenaire qui soit bien portant, à savoir en mesure de payer. Et l'inverse est vrai: il s'agit d'avoir des produits pour ses habitants au meilleur prix possible. Le marché constitue ici un agent de stabilité. Chacun des États préfère avoir un partenaire qui se porte bien. Le marché signifie aussi que ce ne sont pas les dirigeants des États qui devraient décider seuls du partenariat selon leur humeur ou des considérations électorales. L'entreprise privée joue aussi un rôle important. Quelles formes ces ententes de partenariat peuvent revêtir, c'est difficile de le préciser à l'avance. Que ce soit des institutions interétatiques avec parité ou non pour les États membres, il reste que nous pouvons penser que ces accords seront avant tout favorables au plus fort partenaire. Quelle que soit la structure juridique interétatique, elle ne peut effacer le rapport de forces économiques, démographiques, politiques et militaires. Il faut s'attendre à ce que l'État qui est le plus fort voudra d'un partenariat qui maintienne sa prépondérance. Une structure fédérale ou confédérale ne crée pas l'égalité entre les forts et les faibles. Malgré tout, le partenariat, c'est-à-dire ici la création d'institutions communes entre deux ou plusieurs États, offre des garanties tant au plus faible qu'au plus fort.