HAL open science

La Russie et ses frontières, vingt ans après l'éclatement de l'empire soviétique

Anne de Tinguy

▶ To cite this version:

Anne de Tinguy. La Russie et ses frontières, vingt ans après l'éclatement de l'empire soviétique. Les Dossiers du CERI, 2009, pp.1-9. hal-01023689

HAL Id: hal-01023689

https://sciencespo.hal.science/hal-01023689v1

Submitted on 15 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

LA RUSSIE ET SES FRONTIERES, VINGT ANS APRES L'ECLATEMENT DE L'EMPIRE SOVIETIQUE

Anne de Tinguy

Le 9 novembre 2009, jour du vingtième anniversaire de l'ouverture du mur de Berlin, commence une période de commémoration de l'effondrement de l'empire soviétique qui s'étalera sur deux ans. La disparition en décembre 1991 de l'URSS est en effet inscrite dans le séisme politique qu'a constitué novembre 1989. La chute du « mur de la honte », qui a ouvert la voie à la réconciliation de l'Europe, est à l'origine d'une onde de choc qui a provoqué la fin des « démocraties populaires » et de la domination que l'URSS exerçait sur ces Etats ; elle a été un formidable facteur d'accélération des évolutions en Union soviétique. Ces commémorations invitent à la relecture d'un passé immédiat chargé d'événements qui se sont succédés à un rythme si rapide qu'ils n'ont pas toujours été aisés à comprendre ni même d'ailleurs à identifier ainsi qu'à celle des paradigmes et paramètres qui permettent de le déchiffrer.

L'objet de ce dossier, qui donne la parole à trois jeunes chercheurs dont l'auteur de ces lignes a eu ou a le plaisir de diriger à Sciences Po la recherche doctorale, est d'apporter une pierre à cette réflexion en se penchant sur le rapport de la Russie postsoviétique au monde extérieur à travers la question des frontières. Depuis 1991, celui-ci a été transformé : la guerre froide est terminée, l'empire soviétique n'existe plus, le monde n'est plus bipolaire et la Russie postsoviétique a noué des partenariats « stratégiques » avec ses adversaires d'hier, à l'Ouest

(Etats-Unis, Union européenne) comme à l'Est (Chine). Les dirigeants russes peinent néanmoins à stabiliser la relation de leur pays avec le reste du monde, à le faire passer du statut d'empire et de deuxième puissance mondiale au sein d'un monde bipolaire à celui d'Etat et de puissance moyenne dans un monde perçu selon les périodes comme unipolaire ou multipolaire[1]. S'ils sont parvenus à imposer l'idée que la Russie compte sur la scène internationale, ils n'ont pas pour autant réussi à peser autant qu'ils le souhaitaient sur les évolutions internationales ni à relever plusieurs des défis auxquels ils sont confrontés. Ils n'ont notamment pas réussi à maîtriser le difficile processus de sortie d'empire ni à stabiliser la place de la Russie au sein du monde euro-atlantique. La question des frontières est l'un des facteurs à l'origine des grandes mutations internationales du pays : leur ouverture a été un formidable événement qui a transformé son rapport au monde. Mais cette question a également été à l'origine d'un profond désarroi qui s'est répercuté sur sa politique étrangère[2].

LA FIN DE L'ENFERMEMENT : LA RUSSIE S'OUVRE AU MONDE

L'ouverture de l'espace soviétique a été à l'origine d'un immense bouleversement. Durant des décennies, les citoyens soviétiques sont restés isolés du reste du monde. En 1991, ils se voient reconnaître, pour la première fois, le droit de quitter leur pays *et* d'y revenir. Les frontières étaient fermées. Elles se sont ouvertes. Elles étaient étanches. Elles sont devenues perméables. Elles étaient répulsives. Elles ont très vite exercé une formidable attraction. Elles symbolisaient la séparation et la rupture. Elles sont devenues des lieux de rencontres, de passages, de vie, de trafics, d'animation de la vie économique. Les relations avec le monde extérieur étaient étroitement contrôlées et centralisées. Elles se sont dès lors souvent nouées dans la spontanéité et le désordre.

L'ouverture est rapidement « intériorisée » par les populations qui se saisissent, dès qu'elles en

1 A. de Tinguy (dir.), *Moscou et le monde – L'ambition de la puissance : une illusion ?* Paris, CERI-Autrement, 2008.
2 A. de Tinguy, *La grande migration – La Russie et les Russes depuis l'ouverture du rideau de fer*, Paris, Plon, 2004 (voir notamment le chapitre 4 sur les frontières)

ont la possibilité, des opportunités qui leur sont offertes de l'autre côté de la ligne de démarcation. Un commerce frontalier, pratiquement inexistant du temps de l'URSS, se développe. Des marchés, pour la plupart informels, se créent le long des frontières entre l'ex-URSS et le monde extérieur – entre la Pologne et ses voisins de la Communauté des Etats indépendants (CEI), entre la Turquie, le Caucase et la Russie, entre la Chine et la Russie, etc. Renouant avec la mobilité internationale, beaucoup profitent de la frontière pour trouver dans ce commerce dit de valise, les moyens de subvenir à leurs besoins. Pour ce faire, certains n'hésitent pas à parcourir des centaines de kilomètres dans des conditions très peu confortables. Par ailleurs, les Russes sont nombreux à partir à l'étranger, définitivement ou temporairement, pour des périodes plus ou moins longues et avec des statuts juridiques divers, pour travailler, faire des études, se former ou encore pour des raisons personnelles.

L'ouverture des frontières dote la Russie d'un nouvel atout supplémentaire : les régions frontalières sont désormais susceptibles de devenir des instruments d'intégration du pays dans son environnement régional. Avec le temps, les coopérations transfrontalières se sont développées et sont devenues plus sophistiquées. Anaïs Marin se penche dans ce dossier sur les eurorégions, officiellement définies comme des « régions d'intégration et de coopération », (aujourd'hui au nombre de onze) que la Russie a commencé à rejoindre dès la deuxième moitié des années 1990 et Sabrina Vidalenc, sur la nouvelle frontière que représente l'Extrême Orient russe. Dans le discours resté fameux prononcé à Vladivostok en juillet 1986, Mikhaïl Gorbatchev avait souhaité que cette ville, jusque-là fermée, devienne « une fenêtre ouverte sur l'Asie », autrement dit que la mise en valeur de la région sur des bases renouvelées permette à la diplomatie soviétique de prendre un nouveau départ en Asie du Nord-Est. La frontière, parce qu'elle mettait la Russie au contact de l'étranger, était explicitement désignée comme un atout. A titre d'exemple, celle avec la Chine a en effet permis d'étayer le partenariat russo-chinois, qui est un succès diplomatique de la Fédération de Russie. Le commerce de valise, le règlement des derniers litiges frontaliers entre les deux pays et la création en 2001 de l'Organisation de coopération de Shangai, née d'une volonté commune de sécuriser les frontières centre-asiatiques, ont contribué à rapprocher les deux Etats.

La fin de l'enfermement a ainsi été un formidable bouleversement. L'ouverture des frontières a créé de nouvelles dynamiques et encouragé une réorientation des espaces. Le territoire soviétique était entièrement tourné vers Moscou qui prétendait tout contrôler. Depuis 1991, de puissantes forces centrifuges le poussent à regarder vers le monde extérieur.

Deux décennies après la chute du mur de Berlin, le bilan de ce phénomène est cependant ambigu comme le montrent plusieurs des questions évoquées dans ce dossier.

Le droit de quitter le territoire n'a pas été remis en cause : il est l'un de ceux acquis au moment ou après l'effondrement de l'URSS auxquels les Russes sont le plus attachés. Et les autorités, si l'on s'en tient à leur discours, ont la même volonté d'ouverture. C'est ainsi qu'elles préconisent « une grande Europe sans ligne de partage », ce qui les amène entre autres à demander à l'Union européenne un assouplissement, voire une suppression du régime des visas. Elles se sont faites plus insistantes lorsque les nouveaux pays membres, leurs anciens alliés d'Europe centrale et orientale, en ont imposé aux ressortissants des Etats de la CEI. Mais parallèlement elles ont durci le régime de franchissement de leurs frontières, ce dont témoignent entre autres non seulement le maintien mais aussi une application plus stricte de la règle de l'enregistrement : tout étranger séjournant plus de trois jours sur le sol russe a l'obligation de se faire enregistrer par les autorités de son lieu de résidence. L'expulsion accompagnée d'une interdiction de séjour qui a frappé en 2008 un chercheur français du CNRS est un exemple parmi d'autres de la contradiction qui existe aujourd'hui entre le discours et la pratique russes en la matière. Au sein de l'espace postsoviétique, la Russie s'est retirée en 2000 de l'accord de libre circulation signé en 1992 avec ses partenaires de la CEI. Elle a peu après imposé un régime de visas à la Géorgie. Les attitudes souvent négatives qui existent dans le pays à l'égard de l'Autre, volontiers défini comme le non ethniquement russe, constituent une limite d'un autre ordre des effets de l'ouverture.

Le bilan des eurorégions se révèle, lui aussi, mitigé, estime Anaïs Marin. Les partisans d'une approche « coopérative » des frontières, notamment favorables à leur ouverture sur les voisins européens, n'ont pas réussi à s'imposer face à ceux, majoritaires au sein du gouvernement russe, qui en ont une conception avant tout sécuritaire. Le résultat se fait sentir à l'Ouest

comme à l'Est du territoire, ce que constate Sabrina Vidalenc. Les dirigeants russes continuent à avoir une grande ambition asiatique. Mais leur politique, estime-t-elle, reste trop souvent défensive, bridée entre autres par la peur de voir la Chine « coloniser » les régions frontalières et par une réalité complexe, notamment parce que quelque sept fuseaux horaires séparent la côte Pacifique de la capitale.

LA SOURCE D'UN PROFOND DESARROI

En dépit d'évolutions aujourd'hui ambivalentes, l'ouverture a eu d'immenses répercussions. Mais la question des frontières ne se limite pas à ce phénomène : elle a également généré un profond désarroi.

Celui-ci tient tout d'abord aux litiges qui pèsent sur les rapports de la Russie avec plusieurs de ses voisins. Certains sont très anciens : ceux qui l'opposent au Japon ou encore à la Chine. Avec la Chine, le différend portait sur de larges territoires situés à l'Est et à l'Ouest de la Mongolie. Les négociations, difficiles, aboutissent en 1991 et en 1994 à de premiers accords qui règlent une grande partie du contentieux. Mais elles ne sont conclues qu'en 2004 par un accord qu'il faudra encore quatre ans pour valider (il le sera en 2008). Pour parvenir à ce résultat, le Kremlin a dû faire preuve de souplesse et accepter de céder une partie du territoire national, ce qu'il refuse de faire dans le cas du Japon. Le litige qui l'oppose à ce pays n'est, lui, toujours pas réglé et il est lourd de conséquences : la question des îles Kouriles (les territoires du Nord), revendiquées par Tokyo, bloque depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale la signature d'un traité de paix entre l'URSS, aujourd'hui la Russie, et le Japon. Rencontres et négociations ont certes permis une baisse des tensions entre les deux pays, mais le Kremlin a été impuissant à aller plus loin. D'autres litiges, que Moscou a maintes fois instrumentalisés à des fins de politique étrangère, l'opposent à certaines des anciennes républiques de l'URSS, au premier rang desquelles figurent deux des trois Etats baltes. L'Estonie et la Lettonie se sont longtemps référées aux traités de paix signés en 1920 pour revendiquer des territoires

incorporés à la Russie après l'annexion de 1940. Après moult péripéties, Moscou a signé en 2007 un accord avec Riga mais n'a en revanche toujours pas trouvé de terrain d'entente avec Tallinn. D'autres problèmes, qui ont en commun d'être largement liés aux multiples découpages opérés pendant la période soviétique, sont venus s'agréger au fait que beaucoup de Russes ne se reconnaissent pas dans les frontières de 1991, une difficulté lancinante qui, depuis l'éclatement de l'URSS, n'a cessé de peser sur le rapport de Moscou avec les pays de son ancien empire. Délimitant un espace qui ne coïncide ni avec l'empire russe ni avec l'URSS, celles-ci n'ont pas à leurs yeux de légitimité historique.

Une grande partie d'entre elles – qui en outre ne correspondent pas à des limites naturelles – suivent un tracé souvent perçu comme arbitraire, celui de la ligne qui séparait la République soviétique de Russie des autres républiques de l'Union. Du temps de l'URSS, les frontières entre les Républiques n'étaient que des limites administratives au sein d'un espace unifié et centralisé : elles n'ont jamais été considérées comme contraignantes ni destinées à devenir internationales. Au moment de la constitution de l'URSS en 1922 et au cours des années qui ont suivi, l'espace soviétique a été, à plusieurs reprises, découpé de façon souvent arbitraire pour des raisons avant tout politiques. Le fait que la Russie se dépossède de l'Ouzbékistan et du Turkménistan en 1925, du Tadjikistan en 1929, puis en 1936 du Kazakhstan et de la Kirghizie, territoires jusque-là rassemblés en républiques autonomes du Turkestan et de Kirghizie intégrées à son territoire[3], est révélateur du peu d'importance qui était alors accordé à ces frontières. En 1954, le rattachement à l'Ukraine de la Crimée, terre perçue comme historiquement russe, s'inscrit dans la même logique. Ce cadeau, fait par Nikita Khrouchtchev à l'occasion de la célébration du 300e anniversaire de l'union entre les deux pays, n'a à l'époque qu'une signification limitée. Lorsqu'en décembre 1991, ces limites sont devenues des frontières internationales, un certain nombre de Russes se sont sentis dépossédés d'une partie de leur histoire. Le ressentiment qui s'ensuivit a lourdement pesé sur la politique russe.

Emmanuelle Armandon se penche dans ce dossier sur la question de la Crimée, plus que toute

3 Entre 1920 et 1923, le gouvernement de RSFSR avait créé sur son territoire 17 régions et républiques autonomes, dont celles du Turkestan et de Kirghizie, R. Pipes, *The Formation of the Soviet Union*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, 1964, pp. 157 et 247.

autre révélatrice de la difficulté de la Russie à accepter une frontière qui la coupe d'une partie de son histoire. Dix-huit ans après la proclamation de l'indépendance de l'Ukraine, ressentie par la majorité des Russes comme une amputation, Moscou peine toujours à faire le deuil de cette partie de son ancien empire. Les tensions restent fortes et ressurgissent à tout propos. Le temps fait néanmoins son oeuvre : peu à peu, le rapport de la Russie à la Crimée se modifie. Les risques de conflit n'ont pas disparu, ils semblent néanmoins diminuer.

La violence, qui a été évitée dans ce cas, ne l'a pas été dans d'autres. Le début des années 1990 est marqué dans l'espace postsoviétique par des conflits meurtriers (Karabakh, Transnistrie, Abkhazie, etc.), liés aux frontières héritées de la période soviétique. La Russie n'est pas toujours directement concernée, mais partout elle s'implique. La question des frontières, qui reste au cœur des conflits dits « gelés » après des cessez-le-feu négociés sous l'égide de Moscou, a brutalement resurgi à l'été 2008 avec la guerre russo-géorgienne. En reconnaissant unilatéralement l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, deux entités qui dépendent totalement d'elle et qu'elle avait déjà progressivement largement annexées en distribuant des passeports russes à la quasi-totalité de leur population, la Russie remet ouvertement en cause certaines des frontières de 1991. Ce faisant, elle a rompu avec le principe de l'intangibilité des frontières.

Le poids du passé ne se limite pas à cette question. La construction de l'empire fait également partie d'un héritage qui marque la conscience collective russe. Durant des siècles, entre le XVe et le XXe, les frontières de la Russie n'ont cessé d'évoluer, le territoire russe, de s'étendre. L'expansion a été continue, elle s'est opérée progressivement, dans toutes les directions et dans la continuité territoriale (une caractéristique essentielle qui, en 1991, a rendu la rupture avec le passé plus difficile). Certaines périodes sont marquées par des avancées très importantes, d'autres par des replis. Mais après ceux-ci, la progression a repris sur les mêmes voies que celles tracées précédemment. Au fil des siècles, l'identité russe s'est ainsi forgée dans un contexte de métamorphose incessante.

La fin, en 1991, de la coïncidence entre la Russie et le peuple russe a accentué la difficulté à accepter des frontières jugées artificielles. Pendant des siècles, ce dernier s'est identifié avec

l'empire. Après 1991, quelque 25 millions de Russes (17,4 % du total de l'ancienne Union soviétique), qui résident hors de Russie dans d'autres Etats de l'ex-URSS, se retrouvent coupés de leur pays d'origine. Beaucoup d'entre eux sont des descendants de colons qui ont été les artisans de la construction de l'empire. Ils sont particulièrement nombreux dans certains Etats (Kazakhstan, Ukraine, Lettonie, Estonie) et dans certaines régions (Nord du Kazakhstan, partie orientale de l'Ukraine et Crimée entre autres). Au début des années 1990, leur sort suscite en Russie une forte émotion et des voix, notamment celle d'Alexandre Soljenitsyne, s'élèvent pour demander des révisions de frontières. En Ukraine, la question ne s'apaise qu'en 1997 lorsque la Russie confirme officiellement qu'elle reconnaît l'intégrité territoriale du nouvel Etat, elle ne disparaît pas pour autant. En Lettonie et en Estonie, où les Soviétiques ont mené, après l'annexion de 1940, une politique de russification destinée à asseoir leur influence, la présence russe est si forte qu'elle menace, estiment Estoniens et Lettons, la survie même de leur nation. Entre ces deux Etats et la Russie, l'incompréhension est sur ce point totale.

Territoires politiques, nationaux et linguistiques se chevauchent ainsi dans maintes régions de l'ex-URSS. Le fait que la nationalité (entendue ici au sens d'ethnicité) et la langue ne soient pas, de part et d'autre de la ligne de démarcation, des éléments de différenciation (c'est en particulier le cas dans les régions russes qui jouxtent le Nord du Kazakhstan ou la partie orientale de l'Ukraine) brouille la notion de frontière. Les régions concernées apparaissent davantage comme des « marches » de la Russie que comme un véritable étranger. Le concept d' « étranger proche », terme adopté par les Russes dès 1992 pour désigner les républiques anciennement soviétiques, prend ici tout son sens : il témoigne de leur difficulté à accepter les frontières dont ils ont hérité en décembre 1991.

60 000 KM DE FRONTIERES : LA « DEMESURE RUSSE »

La question des frontières contribue enfin à alimenter un sentiment de puissance. Dans son dernier ouvrage, Georges Sokoloff analyse l'histoire du pays à l'aune de son « penchant

irrépressible à la démesure ». « La Russie, écrit-il, a survécu et grandi grâce à une aptitude à surmonter ses faiblesses par l'excès en tout », une aptitude qui « trouble les étrangers » et explique que l'image du pays reste aujourd'hui volontiers « associée à une menace politique permanente »[4]. La démesure est bien ce qui caractérise les frontières de la Russie postsoviétique : longues de 60 932 km, dont un peu plus d'un tiers (22 125 km) sont terrestres, elles sont les plus longues du monde. La Russie les partage sur terre et sur mer avec seize Etats, dont huit sont des anciennes républiques de l'URSS[5]. A l'ensemble d'entre elles, son parlement a accordé le 1er avril 1993 le statut de frontières d'Etat. Elle n'a pas pour autant « une » frontière. Pour les raisons que nous venons d'évoquer, elle ne considère pas de la même manière celles qui la séparent des pays de la CEI et les autres. Une troisième catégorie est apparue après l'éclatement de l'URSS : les frontières protégées par Moscou. Celles-ci, longues de milliers de kilomètres, recouvrent en partie les frontières dites extérieures de la CEI – un concept contesté par certains des Etats membres –, qui bordent parfois des Etats qui ne sont pas limitrophes de la Russie comme le Tadjikistan.

La question des frontières joue depuis 1991 un rôle essentiel et ambivalent. D'un côté, celles-ci sont des traits d'union entre la Russie et le monde extérieur, un instrument de son ancrage et de son intégration à l'Europe et à l'Asie. D'un autre côté, elles ont lourdement pesé sur la redéfinition identitaire de la Russie et sur sa politique étrangère, en particulier à l'égard des Etats issus de son ancien empire. Vingt ans après l'éclatement de l'URSS, ce qui est généralement défini par les géographes comme une ligne limitant l'espace sur lequel s'étend la souveraineté nationale reste en Russie une notion complexe et confuse.

Anne de Tinguy est professeur des universités,
INALCO et Sciences Po CERI

4 G. Sokoloff, *La démesure russe – Mille ans d'histoire*, Paris, Fayard, 2009.

5 A. Nikolaev, *Na perelome* (Au point de rupture), Moscou, Sovremennyiï Pissatel, 1998, pp. 91, 141 et 260. A titre de comparaison, la France métropolitaine a 4 000 km de frontières terrestres et 5 800 km de frontières maritimes.