



SciencesPo.

CERI
CNRS

L'EXTRÊME-ORIENT RUSSE : UNE NOUVELLE FRONTIÈRE ?

Sabrina Vidalenc

Malgré les déclarations des dirigeants russes sur la nécessité d'intégrer la Russie dans le bassin de l'Asie pacifique depuis la *perestroïka*, les années 1990 ont été marquées par l'incapacité de Moscou à promouvoir l'intégration économique de l'Extrême-Orient russe dans son environnement régional. L'ouverture des frontières a cependant donné lieu dans les régions frontalières et littorales à une « régionalisation par le bas ». Celle-ci correspond davantage à une substitution de l'action étatique qu'à une participation des acteurs russes régionaux aux projets internationaux. La diversité des enjeux locaux et nationaux a mis en évidence les obstacles à une cohésion mutuelle nécessaire à la constitution de formes d'intégration régionale. Le régionalisme de l'Asie du Nord-Est, Russie incluse, était qualifié par Rozman de « rabougri »¹ parce que soumis aux enjeux bilatéraux. Alors que les années 1990 ont été marquées par la recherche d'une solution économique pour développer l'Extrême-Orient russe, durant la première décennie des années 2000, la Russie a défini une nouvelle ambition : l'expansion de son influence dans le bassin de l'Asie pacifique en général, et plus particulièrement en Asie du Nord-Est. L'arrivée au pouvoir de Vladimir

1 G. Rozman, *Northeast Asia's Stunted Regionalism: Bilateral Distrust in the Shadow of Globalization*, Cambridge (Massachusetts), Cambridge University Press, 2004.

Poutine a donné lieu à un nouveau discours sur le développement de l'Extrême-Orient russe. L'idée d'intégrer la région dans la zone de l'Asie du Nord-Est est désormais liée à de nouveaux impératifs, notamment économiques. La Russie souhaite, d'une part, démanteler les barrières économiques existant entre les régions de l'Extrême-Orient russe et le reste du pays. Elle veut, d'autre part, tirer profit de l'intégration de la région au sein de l'espace asiatique. Dans une logique d'intérêt national, la souveraineté, l'indépendance (énergétique par la diversification des marchés), l'influence et la puissance constituent le socle de cette nouvelle ambition.

LA DIMENSION DEFENSIVE : SOUVERAINISER ET SECURISER LES TERRITOIRES FRONTALIERS A L'EST

Moscou veut encadrer les pratiques de la « régionalisation par le bas » qui se sont développées tout au long des années 1990. Pour cela, la Russie mène une politique de *souverainisation* pour limiter l'influence économique des pays voisins à l'Est de son territoire. Il ne s'agit pas de lutter contre la présence étrangère mais simplement d'empêcher que des Etats frontaliers établissent des monopoles économiques en Extrême-Orient russe. Ainsi, les relations de bon voisinage, commémorées par l'année de la Russie en Chine et de la Chine en Russie célébrées respectivement en 2006 et 2007, n'empêchent pas Moscou de conduire sa politique de *souverainisation* dans les marges orientales de la Fédération². Moscou, qui veut reprendre le contrôle des formes de régionalisation transfrontalières, cherche à établir une souveraineté de contrôle qui consiste à maintenir sa suprématie sur les pratiques transfrontalières. Concrètement, cela se traduit par la mise en place de mesures protectionnistes censées favoriser la production nationale. Au début de l'année 2006 comme

2 S. Vidalenc, « Souverainisation *versus* régionalisation? L'Etat face à ses régions de l'Extrême-orient russe durant la première décennie du XXI^e siècle », *La Revue russe*, n°33, pp. 73-85. A paraître à l'automne 2009.

en 2007, la douane fédérale a par exemple limité la fréquence des transports venus de Chine et imposé aux produits chinois de nouvelles limitations de poids. La *souverainisation* a pour corollaire une dynamique de *sécurisation* de l'économie. Ce processus cherche à réguler les pratiques des acteurs intérieurs impliqués dans les activités transfrontalières. On a vu apparaître des mesures « sécuritaires » avec par exemple l'introduction, en avril 2006, d'un décret du FSB introduisant la délimitation de zones frontières dans les régions frontalières de la Russie³. Pour se déplacer à l'intérieur de ces zones, un laissez-passer est désormais nécessaire. Dans le Primorye, les autorités régionales ont affiché leur embarras par rapport aux délimitations de la zone frontière sur leur territoire, estimant que celles-ci étaient susceptibles de nuire à son développement économique, notamment touristique. Moscou résiste également au développement de zones économiques transfrontalières russo-chinoises, par exemple à Blagoveshensk dans la région de l'Amour ou à Pograničnyj sur le territoire du Primorye. Côté russe, les îlots de régionalisation sont restés à l'état embryonnaire tandis que Pékin a activement soutenu le développement de ces zones. Dès 1992, le gouvernement chinois a mis en place un régime spécial de préférence dans les villes frontalières de Hejhe, Sujfen'hê, Hun'čun en introduisant des mesures fiscales afin de favoriser la venue des investisseurs. En 2004, il a adopté des mesures de soutien au Nord-Est chinois.

La politique de *sécurisation* des territoires frontaliers explique que Moscou a préféré mettre un point final au règlement de la question de la frontière russo-chinoise tant que le contexte des relations entre les deux pays s'y prêtait encore et ce, au prix de la perte de quelques îles. La résolution de la question frontalière doit permettre d'éviter à l'avenir que la Chine émette des revendications territoriales sur les régions de l'Extrême-Orient russe. Il s'agit d'assurer la sécurité future du territoire national. Sous Vladimir Poutine, la situation intérieure russe était favorable au règlement de la question frontalière russo-chinoise. Les divergences en matière de politique étrangère des années 1990 ont fait place à la consolidation d'une

³ Décret n° 154 du 14 avril 2006. Ce décret a donné lieu à une révision avec l'entrée en vigueur en mai 2007 d'un nouveau décret n° 193 du 17 avril 2007. Ce dernier décret « Sur les limites de la zone frontière sur le territoire du Primorye » a donné lieu à une importante réduction de la zone frontière dans ce territoire.

majorité suivant la ligne officielle dans les instances fédérales de représentation. Le vote de la ratification de l'accord international sur la frontière russo-chinoise⁴ par la Douma d'Etat en mai 2004 a montré que la logique de parti avait pris le pas sur les logiques territoriales. Ce vote de la Douma (par 307 voix) a mis en évidence l'isolement de l'opposition et montré l'alignement devant les prescriptions officielles du parti du pouvoir – malgré le transfert de plusieurs îles à la Chine –, les intérêts de la politique étrangère officielle définis par le Président l'emportant sur ceux des territoires. Certains députés des régions touchées par les transferts de terres à la Chine ont choisi l'abstention, d'autres se sont prononcés contre. Boris Reznik, élu de Khabarovsk, est le seul membre de Russie Unie (le parti du président) à avoir voté contre la ratification de l'accord. Le gouverneur Ishaev du territoire de Khabarovsk avait manifesté son opposition aux transferts de territoires à la Chine, notamment à celui de l'île Tarabarov et d'une partie de la Grande Ussurijsk situés sur le territoire de Khabarovsk. Un protocole d'accord complémentaire a été signé entre les ministres des Affaires étrangères des deux pays le 21 juillet 2008 à Peking, complétant celui fixant le tracé définitif de la frontière commune longue de 4 300 km. Ce protocole illustre la dynamique de *sécurisation* par le droit développée par les deux pays. Après la signature de l'accord, Sergei Lavrov, ministre russe des Affaires étrangères, a déclaré : « D'un point de vue légal, nous avons créé les conditions requises pour que la frontière soit un lien de stabilité, d'ouverture, d'avantages mutuels, d'amitié et de coopération »⁵.

Avec le Japon, la coopération continue de se développer dans le domaine énergétique tandis que l'on observe un *statu quo* des négociations concernant la signature d'un traité de paix. Pour l'opinion publique russe, le Japon doit abandonner ses revendications⁶. Moscou a montré sa volonté d'affirmer sa souveraineté face à Tokyo, en adoptant en août 2006, un

⁴ V. Avčenko, « Partiâ skazala- "Nado!" » [Le parti a dit : « Il faut! »], *Vladivostok*, 25 mai 2005

⁵ Ivan Preobraženskij, « Novaâ granica Rossii » [La nouvelle frontière de la Russie], *Vedomosti*, n°134 (2156), 22 juillet 2008. « La Chine et la Russie signent un accord sur leur frontière », lundi 21 juillet 2008. <http://www.chinofrance.net/actualites-chine/34-actualites-chine/682-la-chine-et-la-russie-signent-un-accord-sur-leur-frontiere.html>

⁶ A. Y. Mansourov, « Russia's advances and setbacks in Northeast Asia under President Putin (1999-2007) », *Security Handbook 2008 Emerging Powers in East Asia: China, Russia and India*, Nomos, 2008, p. 134.

programme fédéral de « développement socio-économique des Kouriles pour la période 2007-2015⁷, qui doit être financé en grande partie par le budget fédéral.

La conquête de l'Est par les compagnies nationales russes

La politique que mène l'Etat russe n'est pas seulement défensive et ne peut être réduite à un projet de *sécurisation*. L'affirmation de l'autorité étatique passe par l'établissement du contrôle de la majorité des actions dans les projets de mise en valeur des ressources de l'Extrême-Orient russe auxquels participent les firmes transnationales. Ce contrôle se fait par le biais des compagnies publiques russes qui ont en charge la plus grande part des projets, comme l'a montré l'entrée de Gazprom dans le projet Sakhalin-2 en avril 2007. Il s'agit de redéfinir les règles du jeu en faveur de l'Etat russe, pour que celui-ci s'affirme comme l'acteur dominant régissant les activités des acteurs transfrontaliers et transnationaux sur le territoire de la Russie. A l'exception de quelques précurseurs tels que Rosneft, la venue des grandes compagnies nationales russes dans les régions de l'Extrême-Orient russe n'a eu lieu qu'après la crise économique de 1998. L'Etat a chargé les compagnies nationales de remplir une partie de ses fonctions en échange de quoi il leur assure des avantages supplémentaires. Des partenariats public-privé et des mesures fiscales ont été mis en place pour inciter les investisseurs à réaliser des macroprojets. Cette conquête de l'Est par les compagnies nationales s'inscrit dans une stratégie nationale d'internationalisation des entreprises russes qui doit leur permettre de trouver de nouveaux débouchés en Asie. Moscou a fait le choix de privilégier les macroprojets de dimension transnationale (corridors transnationaux). Ceux-ci sont les instruments de sa stratégie nationale de mise en valeur des ressources énergétiques de la Sibérie orientale et de l'Extrême-Orient russe, tels que le

7 N. Voroncova, « Sahalinu vezet na liderov » [Sakhaline est chanceuse en leaders], *Dal'nevostočnyj Kapital*, n°1, janvier 2007.

pipeline pétrolier Sibérie orientale-Océan pacifique et la branche Russie-Chine de l'oléoduc de Skorovodino (région de l'Amour) vers la frontière chinoise. L'intégration par le développement des zones économiques sur le modèle chinois n'est pas à l'ordre du jour dans ces régions de l'Est du pays. Le pays table sur une intégration par ses tuyaux et par les tankers. La présence en février 2009 à Sakhaline du président russe Dmitri Medvedev et du Premier ministre japonais Taro Aso invité pour l'inauguration de l'usine d'exportation de gaz naturel liquéfié (GNL) témoigne de ces nouvelles priorités. L'usine devra approvisionner le Japon, la Corée du Sud et les Etats-Unis sur le long terme, ces installations devant assurer jusqu'à 5% de la production mondiale de GNL. L'ensemble de ces projets montre que Moscou n'entend pas limiter sa coopération à un seul pays de la zone. Cette politique doit assurer la mise en valeur des ressources des hydrocarbures de l'Est du pays comme le décrit la « stratégie énergétique de la Russie jusqu'à 2030 ». Le but est de créer une province pétro-gazière qui permette d'augmenter massivement la part de l'exportation du pétrole et du gaz russe vers l'Asie pacifique. L'ensemble des pays (Chine, Japon, Corée et Inde) devrait représenter entre 16 et 24% des exportations russes de pétrole et produits pétroliers et entre 24 et 27% de celles de gaz⁸.

Ce projet national ne peut cependant faire oublier les limites de cette politique. Lors de la réalisation des macroprojets, les pratiques des entreprises n'ont pas toujours les effets escomptés sur le développement des régions de l'Est. La compagnie Transneft a souligné l'importance du projet Sibérie orientale-Océan Pacifique dans la création de nouveaux emplois mais celui-ci a eu peu d'impact sur l'emploi de la main d'oeuvre locale étant donné le déficit en main d'oeuvre qualifiée de ces régions. Ainsi, il a été nécessaire de faire appel aux travailleurs d'autres régions pour la construction du *pipeline*. Durant l'été 2007, Transneft avait déclaré son intention d'embaucher environ 1 500 travailleurs chinois⁹. Malgré la politique de sécurisation de l'économie menée par Moscou, l'influence de la Chine se fait

8 A. Tutușkin, E. Zotova, « Eksport nefiti upadet » [L'exportation de pétrole chute], *Vedomosti*, n°214, 12 novembre 2008.

9 N. Pusenkova, *Vostok est' Vostok: Novaâ neftegazovaâ provinciâ Rossii?* [L'étrange Est : une nouvelle province pétro-gazière de la Russie?], Carnegie de Moscou, n°4, 2007, p. 50

fortement ressentir. Ses crédits représentent une aide opportune pour les compagnies nationales russes, en particulier dans un contexte de la crise économique. La Banque chinoise de développement (CDB) a accordé un crédit de 10 milliards de dollars à Transneft et de 15 milliards à Rosneft. Le contrat signé entre Transneft et la compagnie pétrolière chinoise CNPC prévoit la construction et l'exploitation d'un oléoduc (ramification du *pipeline* Sibérie orientale-Océan Pacifique) allant jusqu'à la Chine¹⁰ ; celui signé entre Rosneft et CNPC programme la livraison à la Chine de 15 millions de tonnes de pétrole par an sur vingt ans.

En développant une « diplomatie des sommets » dans sa partie orientale, la Russie cherche à se donner une image prestigieuse. Elle offre également une illustration du concept de « multivectorialité »¹¹ sur l'ensemble de son territoire. Ainsi, alors que le G8 s'est tenu en juillet 2006 à Saint-Pétersbourg, le sommet de l'APEC prévu en 2012 sera organisé à Vladivostok. Enfin, en choisissant en mai 2009 la ville de Khabarovsk pour le sommet Russie-Union européenne, Moscou a également voulu signifier à l'Europe que la Russie regardait désormais vers l'Asie. Toutefois, la nouvelle ambition de Moscou en Asie du Nord-Est et plus largement dans le bassin de l'Asie pacifique, ne peut faire ignorer les défis socioéconomiques auxquels l'Extrême-Orient russe continue d'être confronté et auxquels les macroprojets ne peuvent répondre. Alors que les barrières économiques demeurent entre ces régions et le reste du pays, les différenciations géographiques continuent de se renforcer, économiquement et démographiquement¹².

Sabrina Vidalenc est doctorante au CERI (Sciences Po/CNRS). Elle achève une thèse sur la politique de la Russie sous Vladimir Poutine en Extrême-Orient russe et en Asie du Nord-Est.

10 E. Mazneva, « Neft' na 20 let vpered » [Du pétrole pour 20 ans], *Vedomosti*, n°29, 18 février 2009.

11 La multiplicité des directions de la politique étrangère entraîne la recherche et la maximalisation des partenariats avec les Etats étrangers.

12 S. N. Leonov, B. L. Korsunskij, *Regional'naâ politika: resursnyj aspekt*: [La politique régionale : l'aspect des ressources], Institut de recherches économiques RAN, Habarovsk, RIOTIP, 2003, p. 10.