

RAPPORTS DE FORCE ET CONFLITS FRONTALIERS

La définition de la frontière fut longtemps simple et admise de tous : limite du territoire sur lequel s'exerce la souveraineté nationale, institution établie par des décisions politiques et régie par des textes juridiques. On parle même d'« isobare politique », dans la mesure où l'établissement définitif d'une frontière reconnue par toutes les parties est toujours le résultat d'un rapport de force politique qui s'équilibre.

89

Il est nécessaire de préciser que, si les obstacles naturels (ligne de crête, fleuve, mer...) ne sont pas « naturellement » des frontières, en revanche ils peuvent être vus comme offrant une position militaire favorable à la défense et ne deviennent frontière qu'à l'issue d'un rapport de force politique.

Aujourd'hui, l'emploi du terme « frontière » sert parfois à caractériser des limites qui n'ont rien à voir avec celles de l'exercice de la souveraineté nationale, à l'exemple des frontières linguistiques, comme en Belgique entre la Flandre et la Wallonie, ou des frontières régionales, comme en Espagne pour celles du Pays basque et de la Catalogne. On parle même des frontières de la ville quand la ségrégation sociale, économique et culturelle s'inscrit visiblement sur le territoire.

Il est une définition qui pourrait englober la polysémie du terme : « Les frontières sont des discontinuités géopolitiques à fonction de marquage politique. » Néanmoins, ceci suppose de définir ce que l'on entend par « géopolitique ». La définition qu'en a donnée Yves Lacoste est « l'analyse des rivalités ou rapports de pouvoirs et d'influence sur des territoires pour le contrôle des populations et des ressources qui s'y trouvent et des représentations dont ces territoires sont l'objet selon les différents protagonistes¹ ».

1. Yves Lacoste (dir.), *Dictionnaire de géopolitique*, Paris, Flammarion, 1993.

D'après cette définition, toute rivalité de pouvoirs ayant pour enjeu du territoire peut se traduire par un marquage politique du (ou des) territoire(s) en question sans qu'il(s) soi(en)t pour ce faire obligatoirement institutionnalisés, la discontinuité pouvant être, elle aussi, plus ou moins visible et nette. C'est pourquoi les conflits frontaliers ne se résument pas aux conflits qui ont pour objet l'établissement d'une limite de souveraineté nationale, résultat d'un rapport de force finalement admis par les différents protagonistes. Ainsi, dans notre histoire nationale, l'établissement définitif de la frontière franco-allemande sur le Rhin en 1945 provient de la reconnaissance de l'équilibre d'un rapport de force qui prit des siècles à se stabiliser, après trois guerres dont deux mondiales. S'il fut si douloureux, long et difficile d'établir la frontière franco-allemande sur le Rhin, c'est que cette limite « naturelle » n'allait pas de soi. En effet, le critère de la langue pouvait justifier que l'Alsace et la Lorraine de parler germanique fussent allemandes, et le massif des Vosges, du moins jusqu'au XIX^e siècle, était un obstacle naturel tout aussi difficile à franchir que le Rhin, si ce n'est plus.

LES CONFLITS FRONTALIERS INTERÉTATIQUES

Frontières coloniales et conflits frontaliers

Il est souvent dit que les conflits frontaliers résultent du tracé inique des frontières coloniales, présentées comme des frontières artificielles ou arbitraires puisque ce tracé ne tenait aucun compte de la répartition des populations, un même peuple pouvant se trouver séparé par une frontière qui lui était imposée. Ces frontières en vérité n'avaient rien d'arbitraire pour ceux qui les avaient définies puisqu'elles étaient pour l'essentiel le résultat d'un rapport de force entre les impérialismes européens principalement britannique et français pendant la conquête coloniale de l'Afrique subsaharienne et du Proche-Orient.

Cependant, après la décolonisation, ces frontières n'ont pas donné lieu à autant de conflits qu'on l'a affirmé et l'affirme encore. En fait, dans leur très grande majorité, elles n'ont pas été remises en cause. Si Montesquieu disait : « Il ne faut toucher aux lois que d'une main tremblante² », ce conseil pourrait s'appliquer aussi aux frontières. Ainsi, en Afrique, les nouveaux chefs d'État ont prudemment décidé (au sommet du Caire en 1964) qu'ils ne toucheraient pas aux frontières coloniales, même si leurs

2. *Lettes persanes* (1721), lettre 79.

tracés étaient contestables et avaient été en grande partie actés quatre-vingts ans auparavant (au congrès de Berlin en novembre 1884-février 1885) – ce qui ne signifie pas que depuis il n’y ait jamais eu aucun conflit frontalier qui en soit issu : la longue guerre entre l’Éthiopie et l’Érythrée, par exemple, aboutissant à l’indépendance de l’Érythrée. Il y eut d’autres conflits de ce type mais la cause directe en était, en réalité, les ressources minières ou d’hydrocarbures qui se trouvent à proximité : citons la tension entre le Kenya et l’Ouganda au sujet de l’île Migingo dans le lac Victoria, l’incident frontalier de 2009 entre l’Érythrée et Djibouti, le nationalisme somalien qui se poursuit dans la région, les affrontements aux confins de l’Ouganda et de la République démocratique du Congo eu égard à la région du lac Albert riche en pétrole, ceux entre la République centrafricaine et le Rwanda. Au Proche-Orient, la création de l’État d’Israël a rendu la situation beaucoup plus complexe, puisque les États arabes, à l’exception de l’Égypte (1979) et de la Jordanie (1994), ne reconnaissent pas cet État. Cependant, même si les conflits y furent nombreux et restent d’actualité, les frontières sont à peu de chose près celles définies lors de l’accord franco-britannique dit Sykes-Picot en 1916. En effet, après huit ans de guerre entre l’Iran et l’Irak et des millions de morts – guerre déclenchée par l’Irak pour conquérir la partie iranienne du Chatt al-Arab riche en pétrole –, la frontière entre ces deux États est restée inchangée. De même, l’échec de l’invasion du Koweït par Saddam Hussein pour conquérir le seul port en eau profonde du golfe Persique a préservé le tracé britannique séparant l’Irak et le Koweït. Quant au Liban, création coloniale par excellence, il subsiste dans ses contours, bien que toujours menacé par les États voisins : son existence même a toujours été contestée par la Syrie, il fut occupé par l’armée israélienne et fragilisé de l’intérieur par les rivalités entre les communautés religieuses chrétiennes, sunnites, chiites et druzes, sans oublier la présence massive de camps de réfugiés palestiniens arrivés en 1948 et en 1967, et depuis 1982 le soutien financier et militaire iranien au Hezbollah chiite.

Actuellement le conflit frontalier le plus connu, l’un des plus anciens et qui semble le plus menacer la paix dans le monde est celui entre Israël et l’Autorité palestinienne. Il est loin d’être résolu. Les protagonistes, en premier lieu les Israéliens et les Palestiniens, mais aussi les autres acteurs qui en sont plus ou moins partie prenante (États arabes, gouvernement américain, Nations unies), se réfèrent à différents tracés. Pour l’Autorité palestinienne, du moins depuis 1988, c’est-à-dire quand elle a reconnu implicitement l’existence de l’État d’Israël en admettant la

92 résolution 242 des Nations unies³, le tracé accepté est le partage onusien de 1947, excluant les territoires annexés par Israël à l'issue de la guerre des Six Jours. Pour les États arabes, mis à part l'Égypte et la Jordanie, aucun tracé n'est acceptable puisqu'ils refusent à l'État hébreu le droit d'exister. Pour le gouvernement de Benyamin Netanyahou, le tracé de référence, même sans que cela soit dit officiellement, est celui qui correspond au territoire le plus vaste, c'est-à-dire celui qui intègre les colonies israéliennes construites illégalement sur le territoire palestinien. Le rapport de force actuel sur le terrain est clairement en faveur d'Israël, qui profite des divisions entre l'Autorité palestinienne et le Hamas pour conforter, par le biais des colonies, la fragmentation du territoire palestinien et ainsi empêcher, ou du moins repousser loin dans le temps, la création d'un État palestinien viable. Israël profite aussi des divisions entre les États arabes et surtout du fait que plusieurs d'entre eux, au premier rang desquels se trouve la Syrie, ne veulent pas d'un État palestinien souverain. Pour la Syrie, l'existence de ce dernier entraînerait *de facto* la reconnaissance d'Israël et la renonciation à jamais à la souveraineté sur l'ensemble du territoire que constituait la province Palestine sous l'Empire ottoman. Nombre de Syriens pensent encore que le territoire de cette province leur revient, bien que les rapports de force avec les États voisins, y compris avec le Liban, rendent cela illusoire. Avec Israël, le rapport de force lui est clairement défavorable, au point que la Syrie ne peut reconquérir le plateau du Golan conquis par Israël en 1967 et annexé en 1981, annexion non reconnue par la communauté internationale. Ce conflit est donc loin de se terminer. Mais, s'il inquiète, il ne fait guère de victimes, surtout depuis la construction par les Israéliens de la barrière de sécurité que les Palestiniens appellent « le mur » et qui permet un contrôle strict de la circulation de ces derniers.

Des conflits frontaliers gelés

Il est des conflits frontaliers qui s'installent dans la longue durée à cause de l'équilibre du rapport de force entre les protagonistes, toute offensive pour y mettre un terme risquant d'avoir des conséquences très lourdes pour l'État qui en prend l'initiative. C'est ainsi que le conflit entre l'Inde et le Pakistan à propos du Cachemire perdure malgré les trois guerres qui ont fait vingt mille morts depuis 1949, date de la partition, et qui n'ont pu que figer la situation. L'intervention des Nations unies à la demande de

3. Résolution 242 qui fait suite à la guerre israélo-arabe de 1967 : retrait d'Israël des territoires occupés.

l'Inde a permis un cessez-le-feu et l'instauration d'une ligne de contrôle de part et d'autre de laquelle les armées indienne et pakistanaise se sont retirées, ligne qui partage de fait le Cachemire en deux. Au sud l'État fédéré indien Jammu-et-Cachemire, qui représente les deux tiers du territoire, au nord le tiers restant administré par le Pakistan avec deux entités : l'Azad Jammu-et-Cachemire (« Jammu-et-Cachemire libre »), et les Territoires du Nord. Cependant, les rivalités très vives entre ces deux États font toujours planer une menace, celle de la reprise de ce conflit, d'autant plus que la population de l'État fédéré indien est majoritairement musulmane et pourrait, dans un contexte de tension politico-religieuse, se radicaliser contre un pouvoir indien nationaliste hindouiste.

Un autre exemple de conflit frontalier lié à la création d'un nouvel État au moment de la décolonisation est celui qui oppose le Maroc au Sahara occidental. Ce territoire, colonie espagnole jusqu'en 1975, a toujours été considéré par le Maroc comme étant une province de son royaume. Le conflit commence par la décolonisation espagnole, peu avant la mort de Franco. Les accords de Madrid en novembre 1975 reconnaissent le partage de ce territoire entre le Maroc et la Mauritanie (deux tiers du territoire pour le Maroc, le reste pour la Mauritanie), sans consulter le Polisario, mouvement indépendantiste soutenu par l'Algérie. La guerre fait fuir des milliers de Sahraouis vers l'Algérie, qui s'installent près de Tindouf dans des camps à proximité de la frontière. En février 1976, le Polisario déclare l'indépendance de la République arabe sahraouie démocratique, qui sera reconnue par l'Union africaine, mais pas par les Nations unies, et demande un référendum sur l'autodétermination des peuples. En 1979, la Mauritanie se retire du conflit et renonce à sa part de territoire, alors que le Maroc annexe le sien. Dans les années 1980, le royaume construit un mur de sable qui sépare le territoire du nord au sud. Les Sahraouis ne contrôlent depuis qu'un cinquième du territoire.

Les Nations unies lancent, en 1991, la Minurso (Mission des Nations unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental) afin de fournir les bases de négociations pour instaurer la paix dans la région. L'accord pour un cessez-le-feu est obtenu mais le référendum qui devait être organisé en 1992 n'a finalement jamais eu lieu. Gelé sur le terrain, le conflit n'a jamais été réglé sur le plan du droit international : le Sahara occidental était-il ou non placé sous l'autorité du royaume chérifien ? Dans la non-résolution de ce conflit, la responsabilité de l'Algérie est incontestable : sans son soutien (en matière d'armes, de vivres, d'entraînement des combattants), le Polisario n'aurait pu poursuivre l'affrontement avec le Maroc, et ce sans discontinuité depuis 1975. Ceci s'explique par le fait

que l'Algérie ne veut pas que le Maroc mette la main sur les immenses gisements de phosphate du Sahara occidental, dont l'exploitation concurrencerait ses propres exportations. En outre, les relations entre ces deux États sont tendues depuis leur indépendance, rivalité entre deux nationalismes orgueilleux, chacun estimant qu'il lui revient d'exercer le rôle de leader sur le Maghreb. Ainsi, depuis 1994, la frontière entre le Maroc et l'Algérie (mille six cents kilomètres, y compris le Sahara occidental) est fermée, tranchée d'un côté, clôture de l'autre. Décision prise unilatéralement par le gouvernement algérien pour avoir été accusé sans preuve par le gouvernement marocain d'être responsable d'un attentat qui eut lieu à Marrakech et dans lequel étaient impliqués trois Algériens. Bien que fermée – ou parce que fermée ? – cette frontière constitue un vaste espace de contrebande qui fait vivre plusieurs dizaines de milliers de familles de part et d'autre, les produits échangés étant notamment l'essence algérienne et le cannabis marocain. C'est paradoxalement pour réduire cette contrebande que la frontière reste fermée, chaque gouvernement accusant l'autre de fermer les yeux sur les trafics réalisés par ses ressortissants.

Des interventions étrangères dans des conflits internes

Des mouvements séparatistes à l'intérieur d'un État peuvent provoquer des sécessions, le plus souvent douloureuses et violentes, et donc la création de nouvelles frontières, avec l'aide d'intervenants extérieurs qui font basculer le rapport de force en faveur des séparatistes. La Géorgie a ainsi perdu le contrôle de plusieurs entités de son territoire soutenues par les forces armées russes. En août 2008, le gouvernement géorgien envoie son armée dans la province de l'Ossétie pour mettre un terme au séparatisme appuyé par la Russie. Sachant l'intervention russe plus que probable, il comptait pour épauler son armée sur les forces de l'OTAN (Organisation du traité de l'Atlantique nord). Mais prudemment cette dernière ne bouge pas, et ce sont les chars russes qui écrasent l'armée géorgienne, arguant du fait qu'il fallait défendre des compatriotes, la majorité des Ossètes ayant un passeport russe. Profitant de la situation, l'autre province séparatiste de la Géorgie, l'Abkhazie, déclare son indépendance. Face à ce rapport de force qui lui est très défavorable, la Géorgie signe un cessez-le-feu neuf jours après le début de son intervention en Ossétie. Et dix jours plus tard, la Russie reconnaît l'indépendance de ces deux provinces et s'engage à assurer leur sécurité.

Autre intervention russe: en Ukraine cette fois, avec l'annexion de la Crimée en 2014 et la présence de forces armées pour soutenir les

groupes militarisés russophones à l'est du pays, opposés au gouvernement ukrainien, nationaliste et pro-européen, hostile à Moscou. Il n'y a pas eu à proprement parler de conflit frontalier avec la Crimée, puisque l'armée ukrainienne n'a pas directement affronté les troupes russes. Le contexte politique, avec les manifestations sur la place Maïdan à Kiev pour réclamer l'instauration du partenariat prévu de l'Ukraine avec l'Union européenne (d'où l'appellation « Euromaïdan » de ce mouvement), la destitution du président prorusse Viktor Ianoukovitch et l'annonce par le gouvernement intérimaire que l'ukrainien est désormais la seule langue d'État ont servi de prétexte à Vladimir Poutine pour dénoncer un coup d'État. Et, sûr du rapport de force en sa faveur, ce dernier déclare, le 4 mars 2014, que « la Russie se réserve le droit de recourir à toutes les options disponibles, y compris la force en dernier ressort ». Des troupes non identifiées (selon le gouvernement russe, il s'agit de « troupes locales d'autodéfense ») pénètrent en Crimée puis, dès le 14 mars, le Parlement de Crimée déclare l'indépendance de la République, qui correspond à l'ancienne République autonome de Crimée et à la ville de Sébastopol, siège d'une base navale russe louée à l'Ukraine. Suit dans la foulée un référendum d'autodétermination pour le rattachement à la Russie (plus de 96 % de « oui », d'après les chiffres russes). Pendant ce temps, à l'est de l'Ukraine, des mouvements d'opposition se développent dans le Donbass, région minière où la population russophone est majoritaire. Les administrations locales sont prises d'assaut par des « séparatistes ». Le 11 mai, des élections sont organisées dans les oblasts de Donetsk et de Lougansk, villes frontalières de la Russie, et donnent un « oui » massif pour se séparer de l'Ukraine et s'aligner sur la politique russe. Le nouveau président, l'oligarque Petro Porochenko, refuse que l'Est du pays connaisse le même sort que la Crimée et envoie l'armée affronter les milices locales armées par la Russie et même soutenues par des forces russes, dont les soldats, une fois encore, ne portent aucun insigne sur leurs uniformes. Les combats meurtriers se multiplient. Des chefs d'État occidentaux, dont le président français François Hollande, tentent de trouver un terrain d'entente entre le pouvoir ukrainien et les séparatistes pour mettre fin aux combats et votent des sanctions contre la Russie. Le conflit se poursuit jusqu'à la signature de l'accord de Minsk, en février 2015, favorable aux « séparatistes » du Donbass : élargissement de la zone tampon, autonomie des oblasts de Donetsk et de Lougansk. Le rapport de force militaire était une fois encore en faveur de la Russie, l'OTAN ne voulant à aucun prix s'engager dans une guerre contre la Russie pour défendre l'intégrité territoriale de l'Ukraine.

DE L'UTILITÉ DES FRONTIÈRES
DANS LA GESTION DES CONFLITS

Si l'on constate depuis la fin des années 1990 une moindre fréquence des conflits interétatiques, en revanche les guerres civiles, les conflits ethniques et/ou religieux sont en augmentation. Cependant, quelle que soit la nature de ces conflits, ils présentent un même point commun : ils résultent des rivalités de pouvoir pour le contrôle de territoire et des populations et ressources qui s'y trouvent.

Or les frontières étatiques internationales jouent un rôle important (atouts ou obstacles, selon les protagonistes) dans la gestion du conflit (Darfour et Tchad, Afghanistan et zones tribales du Pakistan, frontière nord de l'Irak et Kurdes de Turquie, déplacements de populations dans les guerres des Balkans des années 1990, etc.). Les frontières sont ainsi des enjeux stratégiques, sans que leur tracé soit pour autant remis en question. En effet, les conflits se nourrissent des dynamiques spécifiques à ces limites.

Pour les pays en conflit, les frontières sont des espaces d'échanges avec l'extérieur (approvisionnement en hommes, en armes, en marchandises), et leur possession devient un but en soi, un objectif de guerre, afin d'empêcher les forces rivales d'en prendre ou d'en garder le contrôle pour obtenir le soutien de l'extérieur.

Pour les pays voisins, elles doivent être étroitement surveillées, en vue d'éviter la déstabilisation de la région frontalière (région sud de la Turquie, par exemple), voire de l'ensemble du pays (la Jordanie avec les camps palestiniens dans les années 1970 et avec les camps de réfugiés syriens depuis 2011). Ces pays peuvent aussi apporter leur soutien aux groupes rebelles s'ils décident d'affaiblir l'État voisin, à l'exemple des Turcs qui soutiennent certaines forces d'opposition à Bachar al-Assad (l'Armée syrienne de libération a son quartier général en Turquie) ou inversement appuyer le régime en envoyant des forces armées, comme le fait le Hezbollah libanais. Pour Daech, l'objectif n'était pas de contrôler un espace frontalier et de l'utiliser, mais bien de supprimer la frontière, héritée de la colonisation occidentale, entre la Syrie et l'Irak afin de réunir dans un même État les musulmans sunnites. Les forces armées de la coalition internationale principalement américaine, celles de la Russie soutenant les forces syriennes à partir de 2015, celles de l'Irak renforcées par les milices chiites, les forces armées kurdes irakiennes et syriennes ainsi que les forces turques ont réussi à vaincre les combattants de Daech, sans pour autant que le terrorisme islamique soit éradiqué,

mais le groupe État islamique ne recrute désormais plus de nouveaux combattants.

Les acteurs transfrontaliers sont donc nombreux (États, proto-États, milices, organisations politiques), et contrôler et gérer un espace transfrontalier est pour eux une nécessité.

Dans ces situations conflictuelles, les frontières sont aussi une ressource économique : pour les ONG d'urgence, pour celles qui gèrent les camps de réfugiés, qu'elles soient locales ou internationales (80 % des réfugiés se trouvent dans les pays en voie de développement), mais aussi pour les passeurs... car elles sont un lieu d'échanges, légaux ou illégaux : les migrations transfrontalières légales des humanitaires, illégales des clandestins, le business officiel ou non. Les ressources liées à la frontière peuvent être d'autant plus élevées que le passage y est plus contrôlé (passeurs, trafic de faux papiers, de marchandises).

C'est bien évidemment le cas au Proche-Orient, mais c'est aussi le cas au Sahel, où la longueur des frontières et la faiblesse des États rendent difficile leur contrôle, ce qui favorise les actions des trafiquants et des rebelles comme certains groupes touaregs au Mali qui revendiquent plus d'autonomie, voire pour certains l'indépendance – le Mouvement national de libération de l'Azawad, par exemple –, parfois associés à des groupes djihadistes. L'opération française Serval a mis un coup d'arrêt à l'avancée des rebelles islamistes vers Bamako, la capitale malienne, mais la situation est loin d'être sous contrôle. Les groupes armés terroristes (GAT), dont Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI), se sont réunis en une seule entité, le Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans (GSIM), dirigé par le rebelle touareg Iyad Ag Ghali. Même peu nombreux (environ cinq cents combattants), ce regroupement les rend plus efficaces et facilite encore leurs déplacements entre les différents États de la région. Un autre groupe, État islamique dans le Grand Sahara (environ deux cents combattants), affilié à Daech, sévit dans le Nord-Est et à la frontière avec le Niger. Pour inverser le rapport de force, il faudrait des effectifs beaucoup plus importants que ceux des forces armées françaises (quatre mille soldats de l'opération Barkhane, qui succède à l'opération Serval), des forces armées du G5 Sahel (Mali, Mauritanie, Niger, Burkina Faso et Tchad) et les onze mille casques bleus de la Minusma (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali), et qu'ils occupent le terrain de façon permanente, ce qui est loin d'être le cas. C'est l'exemple même de la guerre asymétrique : un petit nombre de combattants mais une excellente connaissance du terrain, des appuis – spontanés ou contraints – dans la population locale et une

grande mobilité face à des forces armées qui réagissent aux actes terroristes plus qu'elles ne les préviennent.

*

98 Ainsi, les conflits frontaliers actuels ne sont pas nécessairement une remise en question du tracé des frontières mais beaucoup plus souvent l'enjeu de leur contrôle et des territoires avoisinants pour les nombreux acteurs transfrontaliers. Ces derniers utilisent la frontière pour atteindre leurs objectifs stratégiques et politiques plus qu'ils ne veulent la supprimer. Les tracés datant de l'époque coloniale, jugés arbitraires et artificiels, sont donc loin d'expliquer les nombreux conflits. Ceux-ci résultent le plus fréquemment d'une incapacité des États à contrôler et à développer l'ensemble du territoire national et donc les espaces périphériques proches de leurs frontières. La découverte de ressources économiques dans ces espaces accroît fortement les risques de conflit, chaque acteur étatique ou groupe rebelle cherchant à en prendre le contrôle. Enfin, la partition des États pour mettre fin à des conflits de longue durée ne conduit pas forcément à la paix, comme le montre la situation politique et économique catastrophique du Soudan du Sud depuis qu'il a pris son indépendance, en 2011.

R É S U M É

Les conflits frontaliers n'ont pas seulement pour but l'établissement d'une limite de souveraineté nationale, résultat d'un rapport de force finalement admis par les différents protagonistes. Accusé d'être la cause de nombreux conflits frontaliers, le tracé des frontières coloniales n'a que peu bougé depuis la décolonisation. Les frontières jouent un grand rôle dans la gestion des conflits (guerre civile, conflits ethniques ou religieux), où les acteurs trans-frontaliers sont très nombreux.