L’eurorégion Pskov-Livonie: coopération transfrontalière entre l’Estonie, la Lettonie et la Russie

Description

En 1996, des dirigeants estoniens, lettons et russes ont pris l’initiative de former un organisme de coopération transfrontalière locale. L’eurorégion Pskov-Livonie a vu le jour officiellement en 2003. Près de quinze ans plus tard, son activité est réduite du fait d’enjeux géopolitiques qui dépassent l’échelle locale.



Depuis l’instauration de frontières internationales entre l’Estonie, la Lettonie et la Russie en 1991, la nature de ces frontières a beaucoup évolué. Les territoires frontaliers ont été relégués au rang de marges des trois nouveaux pays. Les obstacles aux échanges se sont rapidement accrus. Cette situation a conduit les dirigeants locaux à se rapprocher dès le milieu des années 1990 pour mettre en place une « eurorégion », forme de coopération transfrontalière institutionnalisée par l’Union européenne qui a pour but d’atténuer à l’échelle locale les effets de barrière des frontières[1]. Entité territoriale transfrontalière s’appuyant sur une structure administrative déjà existante sans en créer de nouvelle, l’eurorégion a pour objectif de mener des projets économiques, sociaux et culturels communs au sein d’un territoire séparé par des frontières nationales.

Celle de Pskov-Livonie regroupe environ 561 000 habitants et des territoires d’une superficie de 32 000 km^2, soit une densité moyenne très faible de 17 habitants/km^2. Elle se compose de trois sections (estonienne, lettone et russe) regroupant différentes communes, notamment la ville de Valga/Valka que traverse la frontière estono-lettone.

Un espace où s’entremêlent historiquement les cultures

La Livonie est un territoire disputé, situé entre le monde germanique et le monde russe du XIIIe siècle (conquête par les Chevaliers Porte-Glaive, moines guerriers germaniques) jusqu’aux annexions du XVIII^{ème} siècle par la Russie tsariste[2]. La séparation entre ces deux mondes est effective, puisqu’elle sépare à l’époque plusieurs royaumes mais elle n’en est pas moins poreuse. Carrefour entre les ports hanséatiques et le vaste arrière-pays, elle permet de relayer un flux de marchandises jusqu’à Pskov, première étape vers Moscou. Passée par plusieurs dominations (suédoise, polonaise et russe) et à la croisée des christianismes occidentaux et de l’orthodoxie, la Livonie est soumise à des influences culturelles plurielles. A partir de l’annexion tsariste, les frontières s’effacent progressivement jusqu’au XX^{ème} siècle, permettant des échanges commerciaux efficients et une circulation des populations dans tout l’empire (russe puis soviétique). Cette porosité culturelle est portée par une mixité des peuples telles que les populations estoniennes implantées de longue date et aujourd’hui largement assimilées dans le sud de la Livonie (autour de Ludza, Lettonie) et dans la région de Pskov (les Setos) sans parler des Lettons et Russes également disséminés dans la région.

Les frontières établies à la suite des indépendances de 1991 de l’Estonie et de la Lettonie vis-à-vis de la Russie, ont eu du mal à être reconnues. Elles ne sont pas strictement identiques à celles de l’entre-deux-guerres[3]. En effet si le traité entre la Lettonie et la Russie a été signé et ratifié en 2007, celui entre l’Estonie et la Russie est signé depuis 2014 mais il n’est pas encore ratifié. Le ministre russe des Affaires étrangères Serguei Lavrov a annoncé sa probable ratification par la Douma courant 2017.

Des territoires frontaliers enclavés à l’échelle nationale: la nécessaire création d’un organisme de coopération

Tout au long du XX^{ème} siècle, les régions concernées, terres d'exode rural, ont été considérées comme sous-développées et leur population n'a cessé de baisser. Si à l'époque soviétique, les programmes de développement rural n'ont guère ralenti le dépeuplement, l'instauration de frontières internationales formalisées dans les années 1990 a fait de ces régions des « cul-de-sac »[4]. En matière d'investissement et de commerce avec les pays de la région Baltique, les trois gouvernements et les entreprises privées privilégient le littoral, autour de Riga, Tallinn et Saint-Pétersbourg par rapport à ces zones rurales enclavées.

En mars 1996, en marge d'une conférence pour la coopération transfrontalière organisée par le Conseil des États de la mer Baltique, les dirigeants locaux se sont réunis pour convenir d'un accord sur un renforcement des coopérations entre les comtés estoniens et districts municipaux lettons. En juillet de cette même année, se réunit en Estonie un Conseil de coopération entre différents *raïony* e ces deux pays et de la Russie (renommés comtés en Estonie)[5]. À partir de cette date, les initiateurs du projet et leurs successeurs tentent de développer une coopération transfrontalière sur le format d'une eurorégion qui puisse remplir les critères de l'Union européenne en termes de normes juridiques et institutionnelles afin de pouvoir bénéficier d'aides financières. Les collectivités territoriales ne sont plus les mêmes qu'à la création, d'autres ayant rejoint le projet par la suite, telles que les villes jumelles Valga/Valka entre la Lettonie et l'Estonie, éloignées de la frontière russe.

Des objectifs économiques, sociaux et culturels à long-terme sont esquissés dès les premières rencontres. Il s'agit de conserver les liens historiques en les pérennisant de manière formelle et surtout de redynamiser cet espace en déclin économique avec la mise en place, par exemple, de réunions visant à conseiller les entrepreneurs. Mais son personnel et ses moyens sont restreints et tiennent essentiellement aux financements des collectivités locales. Malgré les efforts de l'eurorégion pour se plier aux exigences de l'Union européenne en matière de financement, elle n'est pas calibrée pour répondre aux appels à projets européens du fait des problèmes de coopération entre les deux pays membres de l'Union (depuis 2004) et de leur voisin russe. Cette eurorégion se trouve ainsi cantonnée à la sphère culturelle, seul domaine pour lequel elle demeure effective. Chaque année est ainsi rythmée autour des rencontres culturelles entre les participants. Les sections estonienne et russe mettent notamment en place des échanges entre les écoliers des communes frontalières.

Des perspectives locales subordonnées aux enjeux géopolitiques internationaux

Les dirigeants estoniens et lettons évoquent un bilan mitigé de cette eurorégion, causé par le manque d'implication de leur partenaire russe et le sous-calibrage de leur organisme pour la perception des financements européens, et de ce fait leur rayon d'action limité. L'eurorégion Pskov-Livonie souffre à la fois de la lourdeur des procédures administratives, du mille-feuille des programmes juridiques et de financement, du manque de compatibilité entre les systèmes russes et baltes/européens du point de vue administratif et politique, ainsi que du manque de stabilité dans les relations diplomatiques entre, d'une part, l'Union européenne et la Russie et, d'autre part, entre la Lettonie, l'Estonie et la Russie [6]. Il serait approprié de parler d'incompatibilité politique au niveau gouvernemental entre les deux pays baltes et la Russie : les propositions de coopération transfrontalière formulées à l'échelle locale doivent nécessairement recevoir l'aval des gouvernements, ce qui dans le cas de ces trois pays n'aboutit pas, à cause de différents d'ordre idéologique (notamment concernant l'interprétation de l'histoire du XX^{ème} siècle).

La Russie préfère négocier bilatéralement avec ses partenaires européens. Cette logique prévaut également avec les États baltes. Ainsi, des partenariats se sont établis avec l'Estonie d'un côté, et la Lettonie de l'autre. Ces coopérations transfrontalières sont réservées au domaine commercial et à la gestion et à la protection des limites des territoires nationaux.

L'eurorégion Pskov-Livonie se trouve ainsi cantonnée aux initiatives de rapprochement culturel du fait en premier lieu, de compétences locales restreintes. La détérioration des relations entre l'Europe et la Russie, notamment à la suite de l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014, a vu ressurgir de manière significative dans les États baltes, les craintes d'une atteinte à l'intégrité territoriale de la part de leur grand voisin. Les dirigeants des sections estonienne et lettone sont cependant optimistes quant à la reprise du dialogue au niveau international entre leurs gouvernements et la Russie. En attendant, comme l'écrit André Filler, la frontière entre ces deux espaces, entre la Russie et le couple Estonie/Lettonie

ne « *remplit désormais [plus que] la fonction essentielle de toute démarcation territoriale formelle : elle marque une rupture* »[7], rupture recherchée par les gouvernements baltes et russes, rupture politique entre mondes européen et russe.

Notes :

[1] Thomas Perrin, *Culture et euroregions*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2013, p. 7.

[2] La Livonie est un territoire qui a beaucoup évolué mais son unité reste identifiable au cours du temps au nord et à l'est de la Lettonie et au sud de l'Estonie. Formée par les Chevaliers Porte-glaive, puis institutionnalisée par les Chevaliers teutoniques, elle est devenue Duché de Livonie rattaché au royaume de Pologne-Lituanie après la Guerre de Livonie (1558-1584). Annexée en grande partie par la Suède au XVII^{ème} siècle, la Livonie devient une goubernia russe après le Traité de Nystad signé en 1721 entre la Suède et la Russie de Pierre le Grand. Au XX^{ème} siècle, le tracé des frontières nationales découpent le territoire entre l'Estonie et la Lettonie.

[3] En 1920, l'Estonie et la Lettonie signent des traités avec la Russie bolchévique assurant l'indépendance des deux nouvelles Républiques. En 1940, après la signature du Pacte Molotov-Ribentropp, les pays baltes sont envahis et annexés à l'Union soviétique.

[4] Yann Richard, « Les Pays baltes entre métropolisation et littoralisation », in Bouziane Semmoud (dir.), *Mers, détroits et littoraux : charnières ou frontières des territoires ?*, Paris, L'Harmattan, 2009, pp. 67-82.

[5] Põlva et Võru en Estonie; Alūksne et Balvi en Lettonie; Petchory, Pskov et Palkino en Russie.

[6] Yann Richard, « Pays baltes- Russie. L'impossible coopération transfrontalière ? », *L'Espace Politique*, 17 février 2011. *http://espacepolitique.revues.org/2038*

[7] André Filler, « Zone de contacts, zone de conflits, histoire et géopolitique de la frontière russo-lettone », *Hérodote*, 128, 2008, pp. 57-71.

Vignette : Borne commémorant les 340 ans de la première route postale Moscou-Tver-Novgorod-Pskov-Riga à Pskov (© Marianne Paire, mai 2016).

* Marianne PAIRE est étudiante à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Retour en haut de page

date créée
19/06/2017
Champs de Méta
Auteur-article : Marianne PAIRE*