Riga et Stockholm, une Baltique à deux têtes?

Description

Stockholm apparaît souvent comme la capitale incontestée de l'espace baltique. Riga a pourtant émergé, dans les années 2000, comme tête de pont des réseaux transnationaux de municipalités dans la région.



Stockholm est régulièrement citée comme la capitale politique et diplomatique la plus probable de la région baltique[1]. Les plaquettes marketing de la ville évoquent une «capitale de la Scandinavie» ou un «cœur de la Baltique». Si l'on en juge par le nombre d'organisations publiques internationales qui ont, d'après une liste établie par Nordregio, leur siège dans la ville, Stockholm constitue la deuxième métropole baltique après Copenhague, à un niveau comparable à celui d'Helsinki [2]. Le Conseil des États de la mer Baltique (1992), le Centre Nordique pour le Développement Spatial (1997) ou encore le Partenariat de santé publique et de bien-être social de la Dimension septentrionale (2003) s'y trouvent. Toutefois, la majorité de ces institutions sont intergouvernementales et parmi celles-ci figurent un grand nombre d'organisations nordiques, européennes et extra-européennes (commissions de l'ONU, agences de l'UE). En termes de visibilité au sein des institutions strictement baltiques et au niveau de la coopération entre villes baltiques, c'est la municipalité de Riga qui occupe aujourd'hui une position dominante. La stratégie de Riga concurrence-t-elle, pour les coopérations interurbaines, le rôle traditionnellement attribué à Stockholm dans l'animation des coopérations régionales intergouvernementales?

La municipalité de Riga, tête de pont des réseaux baltiques?

Pour étudier l'insertion baltique de la municipalité de Riga, une base de données associant des réseaux publics institutionnels et des projets européens a été employée [voir Figure 1]. Les projets INTERREG-B rassemblent des acteurs au sein de vastes zones géographiques pour une coopération bornée dans le temps avec l'assurance d'un co-financement européen. Dans le cadre du quatrième programme transnational baltique 2007-2013, 90 projets ont été retenus après cinq appels à projets. Les départements et l'administration centrale de la municipalité de Riga ont rejoint 9 projets soit 19% des 47 projets comptant des municipalités parmi leurs membres. Les réseaux institutionnels baltiques, recensés grâce à l'annuaire 2012/2013 des organisations internationales, représentent quant à eux une coopération durable entre acteurs locaux financée par une cotisation annuelle des membres. Afin d'assurer la comparaison entre réseaux institutionnels et projets européens, la définition de la région baltique retenue dans le choix des municipalités a été conforme pour les réseaux et projets à la délimitation du programme INTERREG IV-B.



Figure 1.

En 2013, la municipalité de Riga était membre de 6 réseaux soit 35% des 17 réseaux institutionnels baltiques considérés. Elle a donc participé au total à 15 réseaux et projets de villes baltiques entre 2007 et 2013. Une présence bien supérieure à celle des autres villes, Stockholm y compris: sur la même période, la municipalité nordique participait à seulement six réseaux et projets régionaux dont deux projets européens INTERREG IV-B[3].

Une municipalité peut cependant être membre d'un réseau ou projet sans s'impliquer activement. D'autres sources statistiques sont donc indispensables afin de dresser une géographie de l'administration (rôle de leader), de l'animation (accueil d'événements) ou de la participation aux activités communes (nombre de participants aux assemblées

générales). Peu de municipalités ont coordonné des réseaux et projets baltiques sur la période 2007-2013 et elles étaient encore majoritairement situées à l'ouest de l'ancien rideau de fer. La place de Riga s'est donc révélée modeste en comparaison avec Helsinki et Turku, déjà très actives au cours de la période 2000-2006. En revanche, la municipalité de Riga a accueilli 28 événements INTERREG IV-B, ce qui en fait la deuxième ville-hôte du programme après Berlin même si les événements les plus importants et transversaux, qualifiés d'assemblées générales, se sont généralement déroulés dans des villes allemandes, suédoises ou finlandaises. Riga a également organisé les rencontres annuelles de quatre réseaux institutionnels depuis 1991 dont les journées de la Hanse des temps nouveaux en 2001 à l'occasion du 800e anniversaire de sa fondation. En termes de participation, la municipalité a enfin largement été représentée au sein des principales réunions réservées aux acteurs locaux dans le cadre de la stratégie européenne pour la mer Baltique.

Riga, un rayonnement local pour une hégémonie baltique

Comment peut-on expliquer la réussite de Riga à l'échelle régionale? L'aire métropolitaine de la ville, définie par Eurostat, concentre en 2010, avec 1.100.000 habitants, la moitié de la population lettone et participe à hauteur de 66% au PIB. Elle capte 78% des investissements directs étrangers dirigés vers la Lettonie et constitue, selon le plan de développement national 2007-2013, la cible prioritaire de la politique nationale de développement. Les ressources humaines et financières de la municipalité sont très importantes: treize temps pleins travaillent à la division des relations internationales dont six consacrés à la coopération en région baltique et deux au pilotage des projets européens. Riga bénéficie également de l'absence de concurrence sur son territoire national. La municipalité de Liepāja, 3ème ville du pays, est très critique envers le co-financement des projets INTERREG, jugé peu adapté à la construction d'infrastructures lourdes. Elle a plutôt bénéficié, avec succès, d'autres types de fonds européens. La ville de Ventspils semble elle préférer des relations bilatérales avec des municipalités situées à proximité (Klaipėda, Kuressaare) à des coopérations transnationales, ce qui, sur le littoral baltique, laisse le champ libre à Riga et à des villes limitrophes comme Jūrmala. Cette dernière mène une politique régionale destinée à attirer des touristes scandinaves et russes[4], en participant notamment à des salons à Stockholm (Senior, All for Helsan) et Helsinki (MATKA, Health Fair).

Dès le Moyen Âge, Riga s'est imposée comme une capitale économique incontestée à l'Est de la Baltique. Rupture de charge au sein des itinéraires est-ouest à l'époque de la Hanse, puis centre intellectuel de l'empire russe, la ville est devenue, à partir de la période khrouchtchévienne, un centre économique d'importance en URSS en raison des opportunités offertes par son port. Elle a toujours gardé une image de «ville libre» et constituait, comme Gdańsk en Pologne, une fenêtre d'ouverture vers l'Europe occidentale dans les années 1980. Au début de la décennie 1990, la municipalité a reçu une aide financière et technique de villes jumelles comme Rostock en Allemagne. Elle est parvenue à maintenir un rayonnement économique sur ses voisins baltes jusqu'à aujourd'hui. L'exemple de l'aéroport, principal pivot de la compagnie aérienne lettone Air Baltic, illustre la polarisation exercée par la ville sur ses rivales Tallinn et Vilnius. En 2012, l'aéroport de Riga captait 47% du trafic des aéroports baltes contre 44% pour les capitales estoniennes et lituaniennes réunies.

Enfin, Riga apparaît comme un relais d'importance à l'échelle baltique. La ville accueille avec Rostock, l'un des deux secrétariats techniques du programme INTERREG IV-B (2007-2013). Ceux-ci constituent les centres de veille du programme qui assistent les porteurs de projet dans leurs démarches, organisent les appels à projets et gèrent la promotion des résultats obtenus. En 1998, deux secrétariats avaient été créés à Rostock (Allemagne) et Karlskrona (Suède) afin de coordonner les activités transnationales du programme INTERREG. Le centre de Karlskrona gérait les projets de développement menés avec des villes de l'ancien bloc soviétique. En 2004, la Pologne et les États baltes ont rejoint l'UE et leur statut au sein du programme a changé: ils ont pu bénéficier des fonds du FEDER[5]. Un secrétariat a ouvert à Riga en 2004, tandis que celui de Karlskrona a fermé l'année suivante. La présence d'un tel centre à Riga a facilité la participation des acteurs municipaux à des projets baltiques par un accès accru à l'information et à l'assistance technique. Au cours des périodes 1994-1999 et 2000-2006, un programme de pré-adhésion nommé PHARE avait déjà permis l'insertion financée des villes d'États non membres de l'UE dans des projets européens INTERREG. La ville de Riga avait été l'une des rares municipalités de l'ancien bloc de l'est à en bénéficier dès 1997. Les acteurs municipaux ont donc accumulé une expérience leur permettant de rejoindre un grand nombre de projets européens à partir de 2004.

Riga dans les pas de Stockholm: une métropole européenne émergente?

L'hypothèse que nous formulons est celle d'une divergence de situation entre Stockholm et Riga. Stockholm est qualifiée par un rapport de la DATAR, à partir d'un ensemble d'indicateurs, de métropole européenne «très diversifiée»[6]. Le même document relativise l'influence européenne de Riga: la municipalité ne possède d'ailleurs plus de représentation permanente à Bruxelles. La stratégie de la ville de Stockholm à l'horizon 2030, dont le slogan est «un Stockholm de rang mondial», précise d'ailleurs un double objectif pour la municipalité: être un centre stratégique pour la Baltique, mais aussi et surtout compter parmi les métropoles européennes et mondiales. Sa participation à des réseaux comme EUROCITIES, l'Union des capitales de l'UE (UCEU) et le groupe C40 contre le changement climatique ont assuré à la ville une visibilité européenne voire mondiale.

Malgré une ouverture européenne notable de Riga, la carte des voyages effectués en 2011 par des élus et employés de la municipalité montre que ceux-ci privilégient les relations avec les villes baltiques[voir Figure 2].



Figure 2.

On voit sur cette carte que les capitales baltes et les villes du golfe de Finlande concentrent une grande partie des voyages de délégations. Les échanges dans le domaine du tourisme ou de la culture sont particulièrement nombreux[7]. En dehors de l'espace baltique, les visites à l'étranger se dirigent à la fois vers des métropoles européennes comme Bruxelles ou Berlin et vers des villes de l'ancien bloc soviétique, avec une place particulière pour Moscou. Le cœur économique de l'Europe, et notamment l'Allemagne, compte un grand nombre de villes visitées (Francfort, Stuttgart, Munich). Les élus de la ville de Riga ont ciblé trois types de visites particulièrement stratégiques: des déplacements dans d'autres villes baltiques notamment jumelles (Ålborg, Rostock), l'envoi de délégations dans des villes accueillant les institutions européennes (Bruxelles, Strasbourg) et des voyages dans des villes de l'ex-URSS (Minsk, Kiev, Smolensk). À l'inverse, les villes d'autres périphéries européennes, situées sur le littoral méditerranéen et à l'ouest du continent ou bien des villes de taille modeste ont seulement fait l'objet d'investigation de la part des départements et/ou d'instances municipales (police, théâtre) sur des thèmes précis.

La nature des contacts établis par Riga à l'étranger met en évidence une situation intermédiaire entre une insertion européenne progressive et le maintien d'échanges avec des partenaires historiques. La cartographie des villes les plus visitées par les acteurs municipaux de Riga dessine d'ailleurs une écharpe de Bruxelles à Moscou. La position géographique de la municipalité lui permet de nourrir une double ambition comme possible future métropole européenne et comme éventuel pont vers l'est ce qui la distingue de Stockholm. Sa politique internationale à long terme consistera-t-elle en une insertion européenne intégrale ou en une exploitation du statut de ville intermédiaire entre Europe et Asie centrale?

Notes :

[1] Eric Le Bourhis, «Les capitales de la mer Baltique. Rôle national, ambition régionale», *Grande Europe*, n°7, Paris, La Documentation française, 2009.

[2] Alexandre Dubois & Peter Schmitt, «Exploring the Baltic Sea Region, on territorial capital and spatial integration», *Nordregio Report*, n°3, 2008, 138 p.

[3] Sources: Annuaire 2010/2011 des organisations internationales de l'union des associations internationales et site internet INTERREG IV-B (2007-2013).

[4] Sur ce sujet, voir l'article de Lukas Aubin dans ce même dossier, «Le tourisme russe à Jūrmala: L'appropriation territoriale de la périphérie balnéaire de Riga».

[5] Le FEDER, créé en 1975, est un instrument financier de l'UE visant à renforcer la cohésion économique et sociale en corrigeant les déséquilibres régionaux.

[6] Ludovic Halbert, Patricia Cicille, Denise Pumain, Céline Rozenblat, Quelles métropoles en Europe?, analyse comparée,

Paris, Documentation française, 20 p.
[7] Sur ce sujet, voir l'autre article de Nicolas Escach dans ce même dossier, «Riga: Une arrière-cour baltique pour construire la métropole culturelle? ».

Vignette : Hôtel de Ville de Riga (Nicolas Escach, 2013)

* Diplômé de l'École Normale Supérieure de Lyon, agrégé de Géographie, ATER à l'Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines.

date créée
15/12/2013
Champs de Méta
Auteur-article : Nicolas ESCACH*