



SciencesPo.

CERI
CNRS

A QUOI BON DES EUROREGIONS ?

CONCEPTIONS RUSSES DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE

Anaïs Marin

Si la Russie a adopté en 2001 une *Conception de la coopération transfrontalière* censée poser les jalons de ses politiques intérieure et extérieure dans ce domaine, force est pourtant de constater que la question des objectifs et des moyens de sa mise en œuvre est loin de faire l'unanimité. En effet, les approches divergent, tant à l'échelle territoriale – les intérêts d'une région comme Orenbourg, frontalière du Kazakhstan sur plus de 1800 km, sont difficilement compatibles avec ceux de Kaliningrad, enclavée dans l'espace Schengen – qu'entre branches du pouvoir. Alors que le Conseil de la Fédération, où siègent les représentants des entités constitutives (ou « sujets ») de la Fédération de Russie, s'évertue depuis 2004 à faire passer une loi qui leur donnerait l'autonomie nécessaire pour agir à l'échelle transfrontalière, le gouvernement s'arc-boute quant à lui sur une conception sécuritaire des enjeux frontaliers, que traduit bien la nouvelle rédaction de la loi « Sur la frontière d'État ». Ce conflit institutionnel reflète plus généralement l'opposition entre partisans d'une approche « coopérative » des frontières, notamment favorables à leur ouverture avec les voisins européens, et les tenants d'une conception plus « dure », pour

lesquels priment les considérations d'ordre géopolitique. Majoritaires dans les ministères dits « de force » (ministères de l'Intérieur et de la Défense, Service fédéral de sécurité – FSB, l'ex-KGB, sous l'autorité duquel opèrent les garde-frontières), ces derniers sont sensibles aux théories du complot d'un Alexandre Douguine par exemple, très en vogue dans les cercles académiques russes de nos jours. Ils privilégient en conséquence un renforcement des fonctions de barrière de la frontière, en particulier aux marges méridionales du pays (Caucase du Sud et Asie Centrale), où la coopération transfrontalière doit, selon eux, être subordonnée à l'impératif de la lutte contre le terrorisme, le trafic de drogue et l'immigration clandestine.

Cette divergence de vues est aussi révélatrice de tensions assez typiques pour un État fédéral aspirant à une politique étrangère « multivectorielle », mais qui ne délègue pas suffisamment de prérogatives aux autorités locales pour lui donner corps. D'un côté, la coopération transfrontalière est prônée officiellement pour intégrer le pays aux dynamiques européennes, justifiant par exemple son adhésion à la Convention de Madrid de 1980¹ et à la Charte européenne de l'autonomie locale. De l'autre, elle est étroitement contrôlée, et parfois instrumentalisée, par les autorités fédérales, en vue de réintégrer l'espace post-soviétique – sous la tutelle de Moscou s'entend.

Quel qu'en soit le vecteur, il manque surtout aux ambitions transfrontalières russes un cadre législatif cohérent. Le vide juridique persistant dans lequel se développent les relations transfrontalières empêche le bon fonctionnement d'instances de coopération pourtant apparues dès le milieu des années 1990, à l'instar des Eurorégions, déjà au nombre de onze en Russie (voir liste en annexe). De l'avis de certains experts russes², le modèle eurorégional permettrait pourtant à la Russie de dépasser le dilemme ouverture/contrôle, auquel est d'ailleurs confrontée aussi l'Union européenne, concernant le régime de ses frontières. A condition toutefois qu'elle s'en donne les moyens.

¹ *Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*. La Russie a signé cette convention du Conseil de l'Europe en novembre 1999 mais ne l'a ratifiée que fin 2002. La ratification de ses deux Protocoles annexes, en septembre 2008, constitue un pas important vers l'application de ses principes en Russie, notamment au niveau municipal.

² V. Kolosov, O. Vendina « Partnerstvo v obkhod bar'erov » [Le partenariat en contournant les barrières], *Rossiâ v globl'noj politike*, tome 5, n° 1, 2007, pp. 142-153.

UNE VARIETE D'EXPERIENCES TRANSFRONTALIERES : DES EUROREGIONS...

Forme la plus aboutie de coopération transfrontalière en Europe, le schéma eurorégional est apparu en Russie en deux temps. Une première phase (1997-2000) a vu des régions adjacentes aux « anciennes » frontières (celles qui préexistaient à la disparition de l'URSS) rejoindre des Eurorégions ouest-européennes. La décennie actuelle est en revanche dominée par la multiplication d'Eurorégions aux « nouvelles » frontières, à l'intérieur de la CEI³. Cette séquence reflète l'évolution des priorités de la politique étrangère russe sur le continent eurasiatique, mais aussi les divergences de vues qui persistent en Russie sur les enjeux transfrontaliers.

Kaliningrad a été la première entité russe à rejoindre une Eurorégion. L'ensemble des districts de son territoire est désormais concerné puisque l'*oblast'* de Kaliningrad est représenté, le plus souvent par le biais de ses villes, dans cinq Eurorégions : *Neman*, *Baltika*, *Saule*, *Sesupe* et *Lyna-Lava*. Cependant la plupart des analystes estime que l'implication des autorités locales reste limitée : Kaliningrad, autrefois désignée par l'Union européenne comme région « pilote » de ses politiques de voisinage envers la Russie (en particulier dans le cadre de la *Dimension septentrionale*), reste plus souvent destinataire qu'acteur des programmes transfrontaliers eurorégionaux.

La république de Carélie, qui borde la Finlande sur 723 km, fait preuve de plus de dynamisme au sein de la première Eurorégion établie en Russie sur une base bilatérale, *Euregio Karelia*. Si, formellement, sa création date de février 2000, les coopérations qui ont conduit à sa proclamation remontent au début des années 1990⁴. La création, fin 2003, de la première Eurorégion exclusivement russo-balte, *Pskov-Livonia* (qui réunit l'*oblast'* de Pskov

³ Cette distinction entre frontières « anciennes » (européennes) et « nouvelles » (post-soviétiques) est empruntée à L. Vardomskij, directeur de publication du recueil *Prozračnye granicy. Bezopasnost' i meždunarodnoe sotroudničestvo v zone novykh pograničnykh territorij Rossii* [Frontières transparentes. Sécurité et coopération internationale aux nouvelles marches de la Russie], Volgograd, NOFMO, 2002. Le professeur Vardomskij a été membre du groupe d'experts mandaté en janvier 2003 par le Comité aux affaires de la CEI du Conseil de la Fédération pour rédiger le projet de loi « Sur la coopération transfrontalière » (*cf. infra*).

⁴ La Finlande est le premier pays avec lequel la Russie post-soviétique a signé un accord de coopération transfrontalière, dès janvier 1992. Les premiers accords de ce type entre la Russie et des républiques d'ex-URSS (Ukraine, Kazakhstan) ne datent que de 1995.

et les entités territoriales voisines d'Estonie et de Lettonie) est de même l'aboutissement de coopérations locales entamées sous l'égide d'une Commission intergouvernementale établie dès 1996. Dans les deux cas, l'institutionnalisation de ces Eurorégions doit autant à la volonté politique des dirigeants locaux qu'à l'activisme, entretenu de l'extérieur par des sponsors européens⁵, des représentants de la société civile (cercles d'affaires, universités et ONG – notamment celles engagées dans la défense de l'environnement). L'impact incitatif des aides communautaires, en particulier de TACIS CBC – le programme de soutien à la coopération transfrontalière de TACIS (fonds d'assistance technique pour les pays de la CEI), est un autre point commun aux deux Eurorégions. Avec l'introduction d'un instrument unique de financement, l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP, plus connu sous son sigle anglais ENPI), ces coopérations se sont approfondies et systématisées : cinq des sept programmes de coopération transfrontalière avec la Russie dans ce cadre concernent d'ailleurs des entités participant à des Eurorégions⁶.

Si cette première génération spontanée d'Eurorégions illustre une logique d'internationalisation du local « par le bas », il en va autrement de celles opérant entre anciennes républiques soviétiques, qui s'inscrivent plutôt dans une dynamique de consolidation « par le haut » de la Communauté économique eurasiatique (EvraZeS).

...AUX « EURASIE-REGIONS »

Ces Eurorégions d'un nouveau type portent en elles les ambivalences propres aux frontières apparues à la suite de l'effondrement de l'URSS. D'un côté, elles devraient permettre de gérer l'impact négatif de l'érection depuis 1991 de barrières qui ont divisé des familles, créé

⁵ Outre les pays riverains, des organisations régionales comme le Conseil de l'Europe, le Conseil des États de la mer Baltique ou le Conseil nordique des ministres ont favorisé cette dynamique.

⁶ Il s'agit, pour la période 2007-2013, des programmes Karelia, South-East Finland-Russia, Latvia-Estonia-Russia, Lithuania-Poland-Russia et Baltic Sea Region.

des minorités nationales et brisé des interdépendances économiques⁷. De l'autre, la coopération interrégionale à travers ces frontières post-soviétiques est souvent considérée par les partenaires de la Russie comme menaçant leur souveraineté et leur intégrité territoriale, notamment parce qu'elle se développe alors que la démarcation du tracé frontalier n'est souvent pas finalisée.

La première Eurorégion de ce type, présentée en Russie comme la première qui soit « exclusivement slave », est apparue en 2003 à la frontière russo-ukrainienne. Elle doit sa création à la volonté d'universitaires ukrainiens de rétablir du lien social à travers une frontière jugée artificielle car divisant un espace majoritairement russophone et présenté comme culturellement homogène⁸. Se référant à la *sloboda* (foyer de libre peuplement cosaque) qui gravitait autour de la forteresse de Kharkiv au Moyen Âge, ceux-ci ont suggéré en 1997 la création d'une Eurorégion du nom de *Slobožanščina*. A ce jour, l'établissement d'un consortium universitaire transfrontalier qui, de l'avis même de son concepteur, est surtout un moyen de contrecarrer la fuite des jeunes cerveaux ukrainiens vers l'université de Belgorod, constitue sa principale réalisation⁹. La construction d'un aéroport sur la frontière, à mi-chemin entre les deux villes, est un autre projet majeur proposé sous la bannière de cette Eurorégion. S'il venait à être réalisé, ce projet traduirait la victoire d'une conception pragmatique de la coopération transfrontalière sur le romantisme pan-slave qui avait jusque là animé les concepteurs de *Slobožanščina*. En effet, plusieurs groupes d'intérêt se disputent la paternité et surtout le label de l'Eurorégion, ce qui explique pourquoi celle-ci n'a toujours pas d'institutions conjointes de management ni de personnalité juridique internationale. Plusieurs personnes morales sont enregistrées de part et d'autre de la frontière sous le nom de *Slobožanščina*, à commencer par des associations d'affaires représentant les intérêts d'entreprises du BTP. Leur influence se manifeste par la diffusion de nouveaux concepts en

⁷ C'est d'ailleurs pour gérer localement les conséquences négatives de ce divorce que fut créé dès 1994 un Conseil des dirigeants des régions frontalières de Biélorussie, Russie et Ukraine, qui promeut aussi bien le règlement des litiges frontaliers que l'approfondissement de la coopération régionale (www.crossborder.org.ua).

⁸ T. Zhurzhenko « Cross-border cooperation and transformation of regional identities in the Ukrainian-Russian borderlands: Towards a Euroregion "Slobozhanshchyna"? », *Nationalities Papers*, 2004, Vol. 32, n° 1, pp. 207-232 et n° 2, pp. 497-514.

⁹ Entretien avec le professeur A. V. Kiryukhin, Kharkiv, 13 novembre 2008.

matière d'aménagement du territoire transfrontalier, tel celui des *clusters* de croissance, de supposés pôles de compétitivité qui cachent souvent des ambitions de (re-)conquête de territoires économiques est-ukrainiens par les lobbies industriels russes. L'accent est mis sur la restauration des liens commerciaux, l'abaissement des barrières douanières, l'harmonisation de la fiscalité, la régulation des migrations de main d'œuvre et la lutte contre la criminalité. On retrouve ces priorités dans les Chartes constitutives des autres Eurorégions russo-ukrainiennes : *Dnepr* (à laquelle participe aussi la région biélorusse de Gomel), *Yaroslavna*, et surtout *Donbass*, qui est encore à l'état de projet, l'Ukraine freinant son institutionnalisation au motif qu'elle nuirait à ses objectifs de politique étrangère (adhésion à l'Union européenne et à l'OTAN). La dimension sécuritaire de la gestion transfrontalière est encore plus marquée dans la plus orientale de ces nouvelles « Eurasie-régions » de Russie, *Notre Maison commune Altaï*, un espace de libre-échange régional en devenir entre la Russie, le Kazakhstan, la Chine et la Mongolie.

Malgré sa volonté affichée de développer ces « régions d'intégration et de coopération », selon la terminologie véhiculée par la Convention sur la coopération transfrontalière des pays membres de la CEI adoptée le 10 octobre 2008 à Bichkek, le Kremlin ne semble cependant pas décidé à déléguer aux organes régionaux et municipaux les moyens qu'ils réclament pour résoudre eux-mêmes les problèmes concrets nés de leur situation périphérique.

LE VIDE JURIDIQUE, PRINCIPAL FREIN A LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE

En Russie, la coopération transfrontalière se heurte, outre aux obstacles qui freinent traditionnellement le développement des Eurorégions d'Europe centrale et orientale (hétérogénéité des cadres législatifs, conflits territoriaux ou ethniques, manque d'expérience des fonctionnaires locaux, moyens limités), au nihilisme juridique du gouvernement fédéral.

Celui-ci s'oppose en effet à l'adoption du projet de loi sur la coopération transfrontalière déposé par le Conseil de la Fédération le 15 juillet 2004. Le texte, rédigé par le Comité aux affaires de la CEI (que préside depuis 2003 l'ancien gouverneur de l'*oblast'* de Leningrad, Vadim Goustov), a pourtant été approuvé par 37 des 49 régions frontalières russes : jamais initiative législative n'avait suscité pareille mobilisation à la chambre haute du Parlement¹⁰. L'Association des régions frontalières européennes, qui a déjà admis en son sein la moitié des Eurorégions auxquelles participent des sujets de la Fédération de Russie, a aussi souligné la qualité du projet, d'ailleurs repris comme modèle dans la législation d'autres pays d'ex-URSS. Cependant sa rédaction n'est pas du goût de l'exécutif fédéral russe, notamment des ministères des Affaires étrangères, de l'Economie et du FSB. La préparation d'un texte alternatif a été confiée en 2006 à une Commission mixte, sous l'égide du ministère du Développement régional. Le nouveau projet de loi, reflet d'un compromis difficilement négocié, a été déposé au Parlement le 30 mai 2008, mais n'a toujours pas été soumis au vote, les sénateurs russes rejetant *a priori* un texte duquel ont disparu, entre autres, les références à la Convention de Madrid et au modèle des Eurorégions, et qui ne mentionne plus la consolidation du bon voisinage comme objectif de la coopération transfrontalière.

Le vide législatif dans lequel opèrent en conséquence les Eurorégions russes est source de nombreux problèmes. L'absence de loi d'application sur la coopération transfrontalière explique que la Conception de 2001 soit dans l'ensemble restée lettre morte, tout comme les accords signés par les sujets de la Fédération avec leurs voisins. En effet, il n'existe pas de définition claire du cadre territorial et des acteurs de la coopération transfrontalière, encore moins de l'étendue de leurs prérogatives, limitées par ailleurs par la législation adoptée dans le cadre du « resserrement de la verticale du pouvoir » depuis le printemps 2000. Les relations transfrontalières évoluent donc hors de tout cadre légal et sans réelle coordination,

¹⁰ Le Comité a organisé des auditions parlementaires trois années de suite, conduisant à la publication, entre 2004 et 2007, de trois rapports de plus de 100 pages consacrés aux « Problèmes de l'encadrement législatif » de la coopération transfrontalière (<http://council.gov.ru/journals/cat3/journal15.html>).

ce qui est propice aussi bien à la corruption qu'à l'arbitraire de la part des autorités fédérales, qui demeurent seules chargées de la « régulation », selon l'expression désormais consacrée en Russie, des régimes frontaliers.

Anaïs Marin a soutenu une thèse de science politique consacrée à la paradiplomatie de la ville de Saint-Pétersbourg et à l'analyse de son influence sur la politique étrangère russe durant la période 1990-2003 à Sciences Po en 2006. Elle est désormais chercheur au Collège des hautes études de l'université d'Helsinki (www.helsinki.fi/collegium). Ses travaux portent sur la coopération transfrontalière et interurbaine aux frontières orientales de l'Union européenne. Elle a publié récemment sur le thème des Eurorégions euro-russes (*Moscou et le monde*, Anne de Tinguy (dir.), 2008) et sur la Dimension septentrionale dans les politiques de voisinage de l'Union européenne (*Outre-Terre. Revue française de Géopolitique*, n° 22, à paraître en 2009).

Liste des eurorégions à participation russe (1^{er} semestre 2009)

Nom(s)	Date de création	Pays membres et régions participantes	Sites Internet
Neman/Niemen /Nemunas	1997	BY : région (<i>oblast'</i>) de Hrodna LT : comtés (<i>apskritis</i>) de Alytus, Mariampole et Vilnius PL : Suwalki, Podliask RU : 5 districts de l' <i>oblast'</i> de Kaliningrad	Bureau (Mariampole) : www.nemunas-euroreg.lt
Baltika/Baltic	1998	DK : conseil régional de la ville de Bornholm LT : région de Klaipeda LV : région de Kurzeme PL : régions (<i>voivodies</i>) de Poméranie et de Varmie-Mazurie RU : <i>oblast'</i> de Kaliningrad et 22 municipalités de l' <i>oblast'</i> de Kaliningrad, dont Baltijsk SE : comtés de Kalmar, Södermanland et Blekinge	www.euroregionbaltic.eu Secrétariat (en polonais) : www.eurobalt.org.pl
Saule	1999	LT : comtés (<i>apskritis</i>) de Šiauliai et Tauragė ainsi que leurs districts municipaux, ville de Šiauliai LV : district et ville de Jelgava. RU : deux districts de l' <i>oblast'</i> de Kaliningrad (Neman et Slavsk) et ville de Sovetsk SE : comté de Skåne	www.eureg-saule.jrp.lv
Karelia	2000	FI : conseils régionaux de Carélie du Nord, Kainuu et Ostrobothnie du Nord. RU : République de Carélie	http://euregio.karelia.ru ENPI (2007-2013) : www.euregiokarelia.fi
Sesupe/Sešupė / Szeszupa	2003	LT : sept municipalités du comté de Mariampole PL : comtés (<i>powiat</i>) de Gołdap et Olecko RU : quatre districts de l' <i>oblast'</i> de Kaliningrad (Krasnoznamensk, Gusev, Nesterov, Ozersk) SE : ville de Eksjö	www.sesupe.lt
Slobozhashchi na	2003	RU : <i>oblast'</i> de Belgorod. UA : <i>oblast'</i> de Kharkiv.	
Pskov-Livonia	2003	EE : associations de villes des régions de Põlva, Valga et Võru. LV : districts d'Aluksene, Balvi, Ludza et Valka. RU : <i>oblast'</i> de Pskov, ville de Pskov et districts de Palkino, Pechory, Pytalovo, Pskov et Sebezh (<i>oblast'</i> de Pskov).	http://pskov-livonia.net
Dnepr/Dnipro	2003	BY : <i>oblast'</i> de Gomel. RU : <i>oblast'</i> de Briansk. UA : <i>oblast'</i> de Tchernihiv	Bureau de Gomel (BY) : www.gomel-agency.org/dnepr.html Bureau de Briansk (RU) : www.admin.debryansk.ru/economy/foreign/collaboration
Yaroslavna	2007	RU : <i>oblast'</i> de Koursk UA : <i>oblast'</i> de Sumy	
Donbass	En cours (depuis 2006)	RU : <i>oblast'</i> de Rostov. UA : <i>oblast'</i> de Lougansk	
Lyna-Lava	2008	RU : 5 communes de l' <i>oblast'</i> de Kaliningrad PL : 12 communes de Pologne	

Légende des sigles de pays : BY : Biélorussie ; DK : Danemark ; EE : Estonie ; FI : Finlande ; LT : Lituanie ; LV : Lettonie ; PL : Pologne ; RU : Russie ; SE : Suède ; UA : Ukraine.