

---

***SAINT-PETERSBOURG :***  
***CAPITALE RUSSE***  
***DE LA MER BALTIQUE ?***

*Céline BAYOU\**

---

\* Analyste-rédacteur au *Courrier des pays de l'Est* - Documentation française, Céline Bayou prépare une thèse de doctorat à l'INALCO sur «La place de Saint-Petersbourg dans la nouvelle Russie ». Celinebayou@aol.com

## *Plan*

### **Introduction**

#### **1. La politique étrangère russe à l'égard de la Baltique**

#### **2. La politique pétersbourgeoise à l'égard de la Baltique**

*Le choix de Saint-Pétersbourg*

*L'ouverture sur la mer*

*Identité baltique, identité européenne*

#### **3. Saint-Pétersbourg, ville russe autant qu'européenne**

*La capitale du district Nord-Ouest*

*Convaincre Moscou*

### **Conclusion**

## Introduction

Les évolutions qu'a connues la région de la mer Baltique au cours de la décennie passée sont unanimement présentées aujourd'hui comme constitutives d'une *success story*, sur les plans tant économique que politique et coopératif. Considérée aujourd'hui comme l'une des aires de croissance et de développement les plus dynamiques au monde, réalisant un dixième du commerce mondial, la mer Baltique, sorte d'incarnation, pendant plus de cinquante ans, du Mur qui a séparé Est et Ouest, est parvenue à se transformer en une zone de dialogue et de coopération intenses, rassemblant des pays aux orientations et attaches diverses ; certains États du pourtour de la Baltique sont en effet membres de l'Otan ou de l'Union européenne, d'autres pas, d'autres candidats. Les futures adhésions à l'UE de la Pologne, de la Lituanie, de la Lettonie et de l'Estonie, la récente adhésion à l'OTAN de la Pologne et les candidatures des trois États baltes peuvent être analysées comme une inclusion de ces quatre pays dans un espace commun économique et de sécurité qui va contribuer à mettre un point final à la division de l'Europe en sphères d'influence, faisant enfin de la mer Baltique un véritable espace unifié<sup>1</sup>. Du fait de ce prochain élargissement (les États baltes et la Pologne devraient, vraisemblablement, adhérer à l'UE en 2004), la mer Baltique va en effet devenir une sorte de mer intérieure européenne, seules la Norvège et la Russie étant exclues du processus ; si personne – hormis les Norvégiens eux-mêmes – ne discute le droit de la Norvège à entrer dans l'UE, il n'en va pas de même pour la Russie, même si les deux grandes agglomérations russes sur la Baltique, Kaliningrad et Saint-Pétersbourg, ont certainement, de toutes les villes russes, les liens historiques les plus riches avec l'Europe. Penser que la région de la mer Baltique devient malgré ces restrictions un espace unifié, c'est faire abstraction de cette Russie qui, certes n'a plus qu'une ouverture réduite sur la Baltique, mais n'en reste pas moins une puissance notamment européenne, située depuis 1995 et l'adhésion de la Finlande, au voisinage direct de l'UE – cette frontière commune devant s'accroître sous peu. L'une des craintes de Moscou est de voir cette *mare unitum* se transformer en une nouvelle ligne de fractures, avec d'un côté les États riches et européens, voire otaniens, et de l'autre la Russie. Sur le plan économique, même si les disparités autour de la mer Baltique n'ont rien à voir avec celles qu'on peut trouver sur le pourtour de la

---

<sup>1</sup> V. Vike-Freiberga, « The Future of the Baltic Sea Region », discours prononcé à l'Université d'Helsinki, le 21 mars 2002.

Méditerranée, le risque demeure de reléguer la vaste Russie dans un éternel statut d'État en transition<sup>2</sup>.

### 1. La politique étrangère russe à l'égard de la Baltique

Pour des raisons historiques et géopolitiques, la perception qu'a la Russie de l'espace baltique a toujours été influencée par des considérations sécuritaires. Les terres jouxtant la Baltique ont longtemps été, dans l'histoire russe, des zones d'interaction, que ce soit sous forme pacifique ou de confrontation, entre la Russie et le monde extérieur. Du IX<sup>e</sup> au XVIII<sup>e</sup> siècle, cette région a été une zone de conquêtes, avant que Pierre le Grand, en s'assurant enfin la domination de ces terres, n'ouvrît en 1703 cette fameuse "fenêtre sur l'Europe"<sup>3</sup> que devait être Saint-Pétersbourg. Au XX<sup>e</sup> siècle, la Russie – y compris pendant la période soviétique – a gardé cette perception de la région de la mer Baltique comme une ligne de front contre l'expansion occidentale, incarnée successivement par le *Drang nach Osten*<sup>4</sup> allemand ou les « plans agressifs » de l'Otan<sup>5</sup>. Durant la Guerre froide, les dirigeants soviétiques percevaient l'Europe du Nord comme une région d'une importance stratégique extrême dans l'idée d'une confrontation militaire globale avec l'Ouest. Avec la disparition de cette menace directe, les dirigeants russes se sont trouvés dans une situation tout à fait nouvelle, les perceptions des menaces étant aujourd'hui, de part et d'autres, assez diverses. En 1997, le ministre russe de la Défense, I. Sergueev, expliquait que « l'Europe du Nord est la frontière extérieure de la Russie la plus stable. »<sup>6</sup> Toutefois, alors que la plupart des théoriciens russes estiment aujourd'hui que les principales menaces

---

<sup>2</sup> Dans ses relations avec la Russie, l'UE refuse de reconnaître à son partenaire le statut de « pays à économie de marché » ; l'Accord de commerce et de coopération qui la liait en 1989 à l'URSS faisait état de « pays à commerce d'Etat » ; aujourd'hui la Russie a la mention inédite jusque là de « pays en transition ». Voir C. Bayou, « Les relations entre l'UE et la Russie : vers une nouvelle frontière ? », in *L'Europe puissance : entre virtualité et réalité*, Cahiers du CUREI, n° 16, janvier 2002, Université Pierre Mendès France, Grenoble, pp. 87-95.

<sup>3</sup> L'expression de « fenêtre sur l'Europe » généralement accolée à Saint-Pétersbourg est attribuée à tort à Pouchkine, qui l'a reprise en réalité de F. Algarotti qui, en 1739 dans ses *Lettres sur la Russie*, désignait la ville comme la *gran finestrone* à travers laquelle la Russie regardait vers l'Europe.

<sup>4</sup> Littéralement « Poussée vers l'Est ».

<sup>5</sup> A. Sergounin, *Russia and Evolving Security Environment in the Baltic Sea Aera*, University of Nizhny Novgorod, Department of Political Science, 1997, 44 p.

<sup>6</sup> Cité par A. Sergounin, "Regional Cooperation as a Security Factor in NorthEastern Europe : a Russian Perspective", 6 octobre 1999, [www.notherndimension.org](http://www.notherndimension.org), date de consultation : 18 mai 2000.

pour la Russie peuvent venir de l'Est et du Sud<sup>7</sup>, les élites politiques à Moscou s'étonnent parfois ingénument de la réponse apportée à leurs offres de coopération et à leurs efforts de création d'une zone sûre et unifiée sur le continent européen, réponse incarnée par le premier élargissement de l'Otan à l'Est ; cette volonté d'élargir l'Otan n'a pour eux qu'un seul but, qui consiste à maintenir la césure entre la Russie et le reste de l'Europe<sup>8</sup>.

Point de contact essentiel entre la Russie et l'Europe, la mer Baltique est désormais plus qu'un symbole. Il est pourtant troublant de constater que la doctrine de politique étrangère de la Russie, adoptée le 28 juin 2000 et qui place la coopération avec l'Europe (d'abord avec l'OSCE, ensuite avec le Conseil de l'Europe et enfin avec l'UE) en deuxième position prioritaire, juste après la coopération avec la CEI, n'évoque pas une seule fois la région de la mer Baltique. Il est vrai que la politique eltsinienne, obnubilée par la relation Russie-États-Unis a, quant à elle, longtemps négligé le partenariat avec l'UE, sans doute par manque de projet précis ; V. Poutine, qui a tendance à accorder la priorité à la dimension économique de sa politique étrangère, a fait prendre conscience à la Russie de l'importance de l'Union européenne<sup>9</sup>. Il reste toutefois encore du chemin à parcourir, semble-t-il, pour que Moscou prenne la véritable mesure du rôle de la Baltique dans les relations russo-européennes.

## **2. La politique pétersbourgeoise à l'égard de la Baltique**

Tandis que Moscou, durant la première moitié des années 1990, constatait que la Russie n'était plus en mesure, ni militairement, ni géopolitiquement, de dominer la rive orientale de la Baltique, et que certaines élites gouvernementales en déduisaient que la région ne présentait donc plus grand intérêt pour la Russie, les élites pétersbourgeoises, elles, sont passées directement à l'étape suivante, affirmant que cette région prenait précisément une importance nouvelle, celle de zone frontalière européenne, pont entre l'Est et l'Ouest.

Le traumatisme russe dans la Baltique est important et les Pétersbourgeois l'ont bien compris : avec la fin de l'URSS, la Russie y a perdu les deux tiers de la côte baltique soviétique et ses alliés stratégiques des régions adjacentes ; ce que possède aujourd'hui la

---

<sup>7</sup> A. Sergounin, *Russia and Evolving Security Environment in the Baltic Sea Area*, University of Nizhny Novgorod, Department of Political Science, 1997, p. 5.

<sup>8</sup> Site du ministère russe des Affaires étrangères, [www.in.mid.ru](http://www.in.mid.ru), date de consultation : 8 avril 2002.

<sup>9</sup> I. Facon, *La politique régionale des pays riverains de la Baltique*, intervention lors de la Conférence « La Lettonie et la France : partenaires et alliés en Europe », Riga, 8 mars 2002.

Russie dans la région Baltique est à peine plus que ce que la Russie d'Ivan le Terrible possédait. Qui plus est, la région est désormais un nœud de transports particulièrement important : avec la perte des principaux ports de la mer Noire (Odessa, Nikolaïev, Sebastopol, Kertch, Soukhoumi et Batoumi) et de la Baltique (Klaipeda, Riga, Tallinn et Ventspils), qui assuraient la connexion entre l'URSS et l'Ouest, les ports de Kaliningrad et Saint-Pétersbourg sont devenus cruciaux (dans la Baltique, 56 % de la capacité portuaire de l'URSS est devenue possession des nouveaux États indépendants).

Pragmatiques parce que confrontés à une réalité économique plutôt porteuse, les Pétersbourgeois n'ont pas, comme Moscou l'a fait implicitement jusque récemment, considéré les trois Baltes comme relevant de « l'étranger proche » (le premier cercle des intérêts de politique étrangère) et les pays nordiques comme une partie de l'Europe (le deuxième ou le troisième cercle). L'approche fédérale ignorait en effet totalement l'émergence de cette nouvelle région unifiée, qu'on pourrait qualifier de baltico-nordique. Tandis que Moscou mettait du temps à prendre conscience de ce phénomène, Saint-Pétersbourg avait déjà acquis la perception d'en être partie prenante : il ne s'agit plus alors de la construction d'une politique à l'égard d'une zone extérieure mais des agissements propres d'une région russe, voire de la Russie, pour participer à l'avenir de cette aire.

### ***Le choix de Saint-Pétersbourg***

L'abandon du nom de Leningrad<sup>10</sup> et le retour à son nom originel ont impliqué un repositionnement de la ville, en termes à la fois spatiaux et temporels. Ce choix, qui n'allait pas de soi (les habitants de la ville pouvaient opter pour le maintien du nom de Leningrad, ou le changement pour Petrograd, Pétersbourg ou Saint-Pétersbourg), a conféré une symbolique à la fois nouvelle et ancienne à la ville, tout en la libérant de certaines contraintes liées à son positionnement dans le cadre soviétique<sup>11</sup>. Ce retour au nom d'origine, et donc au mythe créateur de la ville (Saint-Pétersbourg - fenêtre de la Russie, symbole de l'eupéanisation et de la modernisation du pays) s'est fait à un moment où le pays mettait l'accent sur son retour symbolique à l'Europe, qui incarnait en fait son « retour à la civilisation ».

Cette décision a entraîné un mouvement, qui ne s'est pas affaibli depuis, de vaste réflexion portant sur l'identité pétersbourgeoise. Ainsi, une table-ronde a été organisée en mars

---

<sup>10</sup> Créée en 1703, la ville s'est d'abord appelée Saint-Pétersbourg, avant d'être renommée Petrograd au début de la Première Guerre mondiale, puis Leningrad en 1924 ; elle a retrouvé son nom originel, par référendum, en septembre 1991.

<sup>11</sup> P. Joenniemi, "The new St-Petersburg : a case of border-making or border-breaking ?", *Copenhagen Peace Research Institute*, 20 juin 2001, 22 p.

2000 par le journal *Delovoj Peterburg* sur le thème de la « Mission de Pétersbourg ». Elle avait été précédée d'un sondage organisé par la radio *Severnaâ stolica*, qui demandait aux auditeurs de se prononcer sur la question de savoir si Pétersbourg serait prête à redevenir la fenêtre de la Russie sur l'Europe : 168 personnes ont répondu par l'affirmative, tandis que 95 personnes estimaient que Saint-Pétersbourg allait redevenir « la 2<sup>ème</sup> ville du pays, fameuse, non seulement en Europe, mais aussi en Russie » (sic)<sup>12</sup>. En outre, un autre sondage avait été organisé à l'occasion duquel des internautes devaient voter entre plusieurs propositions qualificatives de la ville : « Pétersbourg – berceau de la 4<sup>ème</sup> révolution »<sup>13</sup> (31 % des votes), « Pétersbourg - capitale culturelle de la Russie » (29 %) ou « Pétersbourg - fenêtre sur l'Europe » (21 %). Les discussions menées lors de la table-ronde ont révélé des opinions dispersées : Saint-Pétersbourg serait déjà la capitale russe ; elle a toujours beaucoup donné au pays, notamment ces élites (scientifiques, culturelles, etc.) qu'elle produit mais qui se sentent rapidement à l'étroit dans la ville et la quittent (I. Charipova, conseiller du président de la Promstrojbank de Saint-Pétersbourg) ; Saint-Pétersbourg est non seulement la capitale culturelle de la Russie, mais de l'Europe (S. Goloubev, directeur général du Grand-Hôtel Evropa) ; Saint-Pétersbourg ne doit plus être la capitale de quelque révolution que ce soit, ni même une fenêtre sur l'Europe, mais plutôt une porte, ouverte dans les deux sens (A. Krasnenkov, directeur général de l'hôtel Astoriâ) ; surtout, précisait cet intervenant, il serait temps de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour faire de Saint-Pétersbourg une ville européenne normale et non pas lui accoler des qualificatifs (capitale culturelle, touristique, criminelle, etc.).

Bien que largement discuté, même parmi les élites les plus concernées par le devenir de la ville, le thème de la fenêtre sur l'Europe ne fait donc pas l'unanimité. Cette fenêtre est restée à travers trois siècles d'histoire le mythe pétersbourgeois le plus répandu, l'idée admise aujourd'hui étant que l'énorme potentiel culturel et historique de cette ville qui fut capitale s'est en effet constitué en faisant la synthèse de l'expérience de différents pays européens, ce qui explique que l'Europe reconnait surtout en Saint-Pétersbourg sa propre image, mais transfigurée<sup>14</sup>.

Ce « label » a été largement exploité par le premier maire démocratiquement élu de la ville, A. Sobtchak, qui, à partir de 1991,

---

<sup>12</sup> *Delovoj Peterburg*, 17 avril 2000.

<sup>13</sup> La ville est considérée comme ayant été le berceau des trois révolutions de 1905 et 1917 ; elle pourrait être celui de la 4<sup>ème</sup> révolution, celle de la transition économique.

<sup>14</sup> B. Kirikov, « Saint-Pétersbourg : à nouveau une fenêtre sur l'Europe », *La Revue générale*, n° 1, 1998, pp. 49-53.

a clairement orienté sa politique vers l'Europe occidentale<sup>15</sup>, cherchant à favoriser les contacts politiques, les sources de financements, d'investissements, les échanges commerciaux, culturels, etc. Mais il a fait abstraction des résistances, blocages et héritages récents qui, ajoutés à sa morgue à l'égard de la capitale russe, ont condamné à l'échec un certain nombre de ses projets d'ouverture extérieure. Dans ces conditions, ses rêves de créer une zone économique spéciale ou de faire de la seconde ville du pays une capitale bancaire et un centre international d'affaires et de tourisme étaient perdus d'avance. La prise du pouvoir par V. Iakovlev, élu gouverneur de la ville en 1996, a entraîné une réévaluation à la baisse des ambitions de Saint-Pétersbourg : en se présentant avant tout comme un pragmatique – et non comme un intellectuel afin de marquer la rupture avec son prédécesseur – V. Iakovlev a joué la carte du réalisme. Le gouverneur a mis en place une stratégie plus traditionnelle, moins aventureuse, moins brillante, l'idée étant de donner la priorité de ses deux mandats successifs à l'amélioration de la vie des Pétersbourgeois et de mettre à profit les opportunités existantes pour la ville en tenant compte du contexte interne et régional. Pour des raisons politiques, V. Iakovlev a commis l'erreur de ne pas vouloir utiliser les prémices lancées par la période Sobtchak en corrigeant leurs défauts ; il a préféré appliquer une politique fondée sur l'empirisme et le gradualisme, entachée aujourd'hui de rumeurs plus que persistantes sur le caractère occulte de sa gestion et mafieux de son entourage.

### *L'ouverture sur la mer*

Si les Pétersbourgeois s'interrogent encore, à la veille du tricentenaire de la création de leur ville, sur l'identité de Saint-Pétersbourg, la diversité des réponses apportées montre qu'elle n'est pas facile à décrypter ; récemment encore, le vice-ministre russe des Affaires étrangères, E. Gousarov, au cours d'une conférence portant sur la Russie et l'Europe au XXI<sup>e</sup> siècle<sup>16</sup>, a fait référence à l'europanisation lancée par Pierre le Grand en évoquant le « *combat pour l'espace, de la Baltique à la mer Noire* ». Il est bon de se rappeler que Pierre le Grand, au moment de la Guerre du Nord, s'est écrié « *Ne vous méprenez pas sur les véritables intérêts de la Russie : elle n'a que trop de terres, c'est de l'eau seulement qu'elle doit chercher !* »<sup>17</sup> Si son but, en créant sa nouvelle capitale, était donc avant tout d'offrir à la Russie un débouché maritime, vers l'Europe, c'est qu'il y voyait le plus sûr moyen de moderniser son pays.

---

<sup>15</sup> C. Bayou, « La disparition d'Anatoli Sobtchak : la fin du romantisme démocratique », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1003, mars 2000, pp. 69-71.

<sup>16</sup> « Evropa v global'nom mire - vyzovy 21 veka », Grèce, 11 juillet 2001, [www.ln.mid.ru](http://www.ln.mid.ru), date de consultation : 8 avril 2002.

<sup>17</sup> Cité in M. P. Rey, *De la Russie à l'Union soviétique : la construction de l'Empire 1462-1953*, Hachette, Paris, 1994, p. 61.

Depuis que la Russie a « perdu » les ports baltes, l'enjeu de l'ouverture maritime a retrouvé toute sa vigueur. Si c'est un handicap pour la Russie, cela constitue aussi une chance pour Saint-Pétersbourg. Dans les années 1960-1980, la part annuelle moyenne des échanges commerciaux soviétiques qui passaient par les ports baltes était de 40 % environ. En 1996, cette part était encore de 30 %<sup>18</sup>, mais incluait un surcoût pour la Russie, dû aux frais de transit par des pays désormais étrangers. Au milieu des années 1990, le problème s'est posé d'une voie sûre et peu chère de sortie des produits russes vers l'Atlantique. Les solutions proposées ont notamment consisté à intensifier le réseau ferroviaire et routier régional, notamment les connexions vers la Finlande et la Norvège. Mais la voie maritime demeure la plus intéressante : la Russie, tout en sachant qu'elle a intérêt à entretenir de bonnes relations politiques avec les États baltes afin de s'assurer l'ouverture des ports de Ventspils, Klaipeda ou Tallinn, n'en a pas moins à plusieurs reprises utilisé l'argument du sort de la minorité russophone dans deux de ces pays (l'Estonie et la Lettonie) pour attiser des querelles diplomatiques plutôt stériles. Pendant que Moscou et, en particulier le maire de la capitale, Y. Loujkov, accusait en 1998 la Lettonie de « génocide » à l'encontre de la minorité russophone, les élites pétersbourgeoises adoptaient un comportement beaucoup plus modéré, observable notamment dans la presse locale, révélateur de la conscience qu'on avait alors dans la ville de la nécessaire bonne entente avec les voisins baltes. Le constat a été rapidement fait de l'infériorité de la capacité des ports russes sur la Baltique par rapport à celle des ports baltes : Saint-Pétersbourg et Kaliningrad ont une capacité de traitement de 5 millions de tonnes de pétrole par an chacun ; le port de Saint-Pétersbourg, adossé au centre historique de la ville n'est pas extensible et celui de Kaliningrad présente l'immense désavantage d'être coupé du reste du pays. Toutefois, le trafic portuaire place Saint-Pétersbourg au troisième rang des ports ex-soviétiques sur la Baltique, après Ventspils et Tallinn<sup>19</sup>. Par ses réformes, le port est parvenu à capter des flux croissants d'exportations en provenance de toute la Russie, redonnant à la ville une certaine influence.

Toutefois, le gouvernement russe a lancé, en 1999, la construction d'avant-ports situés eux aussi dans le fond du Golfe de Finlande (donc peu faciles d'accès et embâclés une bonne partie de l'année) destinés à réduire la dépendance du pays à l'égard des États baltes et à développer la région Nord-Ouest<sup>20</sup>. Des trois projets de Primorsk, Oust-Louga et Batarejnaâ Boukhta, tous situés dans

---

<sup>18</sup> *Ekonomika I žizn'*, 3 février 1996.

<sup>19</sup> A. Kunth, « Le port de Saint-Pétersbourg : de grandes ambitions », *Le courrier des pays de l'Est*, n°1007, août 2000, pp. 58-69.

<sup>20</sup> *The Baltic Times*, 07-13 mars 2002.

l'*oblast*<sup>21</sup> de Leningrad, seul le premier est actuellement achevé, spécialisé dans l'exportation de pétrole brut et produits dérivés du pétrole, en provenance notamment des gisements situés en Sibérie occidentale (gisement de Khariaga en particulier, dans l'arrondissement autonome des Nenets, district Nord-Ouest). Malgré leur coût et l'évaluation faite par tous les experts de l'état de surcapacité dans lequel risque de se trouver la région, la Russie a maintenu ses projets au nom de la "sécurité économique du pays"<sup>22</sup>.

De son côté, la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD) a annoncé fin 2001 qu'elle investirait en 2002 environ 55 millions d'euros dans la modernisation des infrastructures portuaires du Nord-Ouest russe, en ciblant trois sites prioritaires : le port d'Oust-Louga (sa mise en service devrait tripler les capacités d'exportations de l'*oblast*), les terminaux maritimes de Kaliningrad et la gare maritime centrale de Saint-Pétersbourg. Les dirigeants de la BERD estiment que la construction et la modernisation des ports de la région, qui font de ce littoral russe une importante région portuaire, sont une condition *sine qua non* pour impulser une nouvelle relation commerciale entre le district Nord-Ouest et l'Union européenne.

### *Identité baltique, identité européenne*

Depuis 1991, et malgré les alternances politiques, les relations extérieures de Saint-Pétersbourg ont été considérées par la classe politique locale comme une nécessité vitale pour le développement futur de la deuxième ville du pays. On estime généralement que Saint-Pétersbourg est, de toutes les villes russes, celle qui a été la plus active dans l'établissement de relations extérieures<sup>23</sup>. Le Plan stratégique de Saint-Pétersbourg, document qui sert en quelque sorte de vitrine destinée à rendre lisibles les grandes priorités de la ville, développe le concept de pont non seulement vers l'Europe, mais aussi vers l'Asie, utilisant à plein l'atout maritime et fluvial de Saint-Pétersbourg : le but principal dégagé par le Plan est de faire de Saint-Pétersbourg une « ville multi-fonctionnelle intégrée à l'économie russe et mondiale », faisant de la ville un intermédiaire entre ces deux entités.

Saint-Pétersbourg entend surtout être le point de focalisation du recentrage des relations entre l'UE et sa périphérie, le centre de gravité européen, du fait des élargissements successifs, se déplaçant objectivement vers le Nord-Est. Or, si la ville souhaite développer

---

<sup>21</sup> Entité administrative équivalente à une région.

<sup>22</sup> Sur ce thème, voir C. Bayou, « Les interdépendances énergétiques de la rive orientale de la Baltique », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1003, mars 2000, pp.17-29.

<sup>23</sup> P. Joenniemi, "The new St-Petersburg : a case of border-making or border-breaking ?", *Copenhagen Peace Research Institute*, 20 juin 2001, p. 11.

ses relations avec l'UE, la coopération avec la région de la mer Baltique lui apparaît naturellement comme une priorité. Lancée en 1997, « l'initiative baltique », complétée chaque année depuis (elle comporte aujourd'hui huit projets de coopération régionale<sup>24</sup>), vise à renforcer la position de Saint-Pétersbourg dans la Baltique et à créer un espace intégré de transbordement. Surtout, le préambule de chacun de ces programmes précise en premier lieu que l'objectif est d'accroître le processus d'intégration de la Russie à l'Europe.

On trouve à Saint-Pétersbourg 35 consulats et représentations d'organisations internationales, dont l'UNESCO, l'ONUDI et un bureau d'information du Conseil nordique<sup>25</sup>. Les initiatives coopératives dans la région de la Baltique ne manquent pas ; Saint-Pétersbourg participe à chacune d'elles, lorsque son statut de sujet<sup>26</sup> de la Fédération de Russie le lui permet. Il existe par exemple un vaste réseau de villes jumelées, auquel participe Saint-Pétersbourg (la ville est notamment jumelée à Stockholm). La ville est représentée dans la plupart des délégations russes auprès des diverses instances qui ont fleuri dans la région depuis dix ans, comme le Conseil des États de la mer Baltique (CEMB), ou l'Union des villes de la Baltique (UBC, créée en 1991), etc. Il est vrai que les initiatives régionales sont nombreuses, intégrant fréquemment une ou plusieurs régions du district Nord-Ouest (Conseil euro-arctique de Barents, euro-régions, accords de coopération transfrontalière, etc.). La plus emblématique de toutes est certainement la Dimension septentrionale, proposée par la Finlande et intégrée par l'UE (elle pourrait même devenir prioritaire dans les relations Russie-UE) et qui, de fait, concerne tout particulièrement la coopération entre l'Europe et cette région Nord-Ouest de la Russie<sup>27</sup>. La Dimension septentrionale est utilisée par la ville comme un moyen d'approcher l'UE et de créer un lien avec la Commission, même si la marge de manœuvre locale reste réduite et si les positions adoptées par la ville se rallient forcément aux positions centrales russes. Dans ses actions concrètes pour s'intégrer à ces mouvements coopératifs, la ville a finalement utilisé la valeur symbolique à la marge seulement, se tournant plus volontiers vers des actions concrètes, pragmatiques, plutôt prudentes, parfois mercantiles.

---

<sup>24</sup> « Saint-Pétersbourg 2003 - Porte vers l'Europe », « Saint-Pétersbourg - capitale culturelle en 2003 », « Pont baltique », « Ligue de la paix et du consentement », « Armées écologiques », « Université humanitaire baltique », « Ville propre » et « Périphérique ».

<sup>25</sup> A. Marin, « Influencing Foreign Policy Decision-Making : Paradiplomacies of Russia's North Western Regions in the 1990s », intervention lors du VI<sup>e</sup> Congrès international des slavistes, *ICCEES*, Tampere, juillet 2000.

<sup>26</sup> La Russie actuelle est composée de 89 sujets – correspondant à des entités administratives diverses – dont Saint-Pétersbourg.

<sup>27</sup> Sur ce thème, voir C. Bayou & M. Chillaud, « L'Europe à la recherche de sa frontière septentrionale », *Géoéconomie*, n°19, automne 2001, pp. 117-158.

Cette pondération de l'action pétersbourgeoise peut être considérée comme positive, par exemple lorsque V. Iakovlev, en 1999, a été le seul gouverneur d'un sujet de la Fédération à pouvoir prendre part à la rencontre organisée entre les Premiers ministres russe et finlandais ou lorsque le gouvernement local a pu constater que la substance de la stratégie de la ville concernant les relations transfrontalières avec la Finlande et l'Union européenne se retrouvait dans le projet de Dimension septentrionale.

Du côté européen, les observateurs ont pu noter que durant la présidence suédoise de l'UE, au premier semestre 2001, la priorité dans les relations russo-européennes a été placée précisément sur les relations entre l'UE et la région Nord-Ouest de la Russie. Il est clair que les pays européens riverains de la Baltique ont toujours privilégié cette approche régionale. Par exemple, lorsque le Premier ministre suédois, G. Persson, s'est rendu en visite officielle en Russie, à la fin 2000, il ne s'est pas contenté de séjourner à Moscou, mais a rencontré, à Saint-Pétersbourg, le gouverneur de la ville, V. Iakovlev, le gouverneur de l'oblast de Leningrad, V. Serdioukov, et le représentant plénipotentiaire du Président russe, V. Tcherkessov. Il a alors déclaré que « *Saint-Pétersbourg et l'oblast de Leningrad sont deux partenaires très importants qui s'efforcent de faire de la région de la mer Baltique l'aire de croissance économique la plus dynamique en Europe.* »<sup>28</sup> En effet, un certain nombre de conditions doivent être réunies pour que la région puisse exploiter ses potentialités. Les clés en sont, selon H. D. Genscher et U. Ellemann-Jensen<sup>29</sup>, la coopération avec l'Union européenne aux niveaux régional et sub-régional. Au niveau régional, le rôle du CEMB n'est plus à démontrer, le Conseil ayant, de l'avis de ses fondateurs, réussi à mettre sur un pied d'égalité tous les pays de la région de la mer Baltique et à renforcer les coopérations régionales et sub-régionales avec un certain nombre d'initiatives trans-frontalières et inter-sectorielles : « *Nous allons bientôt atteindre notre but : une région cohérente sans aucun pays à la traîne* ».

### **3. Saint-Pétersbourg, ville russe autant qu'européenne**

Dans son programme intitulé « Saint-Pétersbourg 2003 - Porte vers l'Europe », la ville demande un accroissement de la décentralisation, afin de créer un climat favorable à l'activité économique sur son territoire<sup>30</sup>. Son but est d'établir un lien direct avec l'Union européenne (ce qui serait facilité entre autres par

---

<sup>28</sup> *Evropa*, n° 6, novembre 2000.

<sup>29</sup> H.-D. Genscher, U. Ellemann-Jensen, "True Partnership and Co-operation Can Make the Baltic Sea Region a Winner", *Baltinfo*, n 45, février 2002.

<sup>30</sup> <http://dic.frinet.org>, date de consultation : 11 avril 2002.

l'ouverture d'un bureau de représentation de l'UE dans la ville), étant entendu qu'une intégration accrue de Saint-Pétersbourg dans les structures économiques de l'UE ne pourrait avoir qu'un effet bénéfique sur l'établissement de relations normales avec l'Europe pour la Russie entière, *via* le district Nord-Ouest.

### ***La capitale du district Nord-Ouest***

Ce district Nord-Ouest, créé administrativement par la réforme du 13 mai 2000 de V. Poutine<sup>31</sup> se compose de dix sujets de la Fédération. Il occupe 9,8 % du territoire de la Fédération, rassemble 10 % de la population du pays et contribue à 11,3 % de la production industrielle russe. Unique fenêtre maritime russe sur l'Occident (80 % des exportations russes à destination de l'UE transiteraient par le district Nord-Ouest), base de la mise en valeur de la zone arctique dont l'importance économique s'accroît d'année en année, c'est aussi une réserve minérale et forestière pour les régions industrielles de la partie européenne de la Fédération. C'est aussi, après le Centre, la région qui attire le plus grand nombre d'investisseurs étrangers (18 % du volume global d'IDE reçus en 2000 par le pays), en particulier en raison de la présence de sa capitale, Saint-Pétersbourg, relayée par son *hinterland*, l'oblast de Leningrad.

### ***Le district Nord-Ouest***

Sujets régionaux	Superficie (km <sup>2</sup> )	Population	Capitale
Ville de Saint-Pétersbourg	6 000	4 715 700	Saint-Pétersbourg
<i>Oblast</i> de Leningrad	83 800	1 674 200	Saint-Pétersbourg
<i>Oblast</i> de Kaliningrad	15 100	943 000	Kaliningrad
<i>Oblast</i> de Novgorod	55 300	736 900	(Veliki )Novgorod
<i>Oblast</i> de Pskov	55 300	689 000	Pskov
République de Carélie	172 400	775 200	Petrozavodsk
<i>Oblast</i> de Mourmansk	144 900	1 034 500	Mourmansk
<i>Oblast</i> de Vologda	145 700	1 333 700	Vologda
<i>Oblast</i> d'Arkhangelsk*	587 400	1 491 900	Arkhangelsk
(Arrondissement autonome des Nenets)	(176 700)	(45 700)	(Narian-Mar)
République des Komis	415 900	1 162 900	Syktvykar

\*L'Arrondissement autonome des Nenets, les îles de la Terre François-Joseph et de la Novaâ Zemlâ (Nouvelle Terre) sont inclus dans l'*oblast* d'Arkhangelsk.

Source : *EcoRussie*, n° 4, décembre 2001, p. 13.

Ce district Nord-Ouest est un excellent cas d'école dans le cadre du processus de décentralisation à l'œuvre depuis dix ans en Russie, l'un des aspects positifs de cette décentralisation étant qu'elle a notamment permis aux régions d'accroître leurs relations

<sup>31</sup> Sur ce thème, voir A. Gazier, « La mise au pas des régions russes ? La réforme institutionnelle de Vladimir Poutine », in *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1015, mai 2001, pp. 4-14.

extérieures. En mettant à bas le monopole de Moscou sur ces relations extérieures, les régions sont dans une certaine mesure parvenues à réorienter *de facto* la diplomatie du grand jeu politique moscovite vers les besoins concrets de la périphérie. Le ministère russe des Affaires étrangères, dans certains cas, n'a eu qu'à suivre, ce qu'ont montré les exemples des autorités de l'*oblast* de Kaliningrad, de la République de Carélie et de la ville de Saint-Pétersbourg, soutenues par le ministère lors de leurs négociations d'un certain nombre d'accords trans-frontaliers et trans-régionaux avec des pays membres de l'UE, nordiques ou baltes<sup>32</sup>. Ces actions ont eu des implications institutionnelles, notamment dans le fait que le ministère a créé une unité spéciale chargée des affaires inter-régionales. En favorisant l'action sur le terrain (et en désamorçant éventuellement certains conflits potentiels), la régionalisation contribue évidemment à l'insertion de la Russie dans l'économie mondiale.

Or le district Nord-Ouest est largement dominé par sa capitale, Saint-Pétersbourg. En 2001, la capitale régionale a assuré 27 % de la production industrielle du district (34 % en 2000) ; elle a attiré 38 % du volume global des investissements russes et étrangers dans le district ; en 2000, elle a réalisé 25 % des exportations hors CEI et 55 % des importations du district.

***Part des sujets du Nord-Ouest  
dans les échanges commerciaux du district  
(en % pour 2000)***

	Hors CEI		Avec les pays de la CEI	
	Exportations	Importations	Exportations	Importations
District Nord-Ouest	100	100	100	100
République de Carélie	5,45	3,39	2,88	3,30
République des Komis	11,30	3,01	7,48	2,32
<i>Oblast</i> d'Arkhangelsk	7,76	2,19	5,00	2,67
<i>Oblast</i> de Vologda	15,43	2,25	5,12	7,97
<i>Oblast</i> de Kaliningrad	4,43	17,83	3,72	11,80
<i>Oblast</i> de Leningrad	21,23	10,22	11,08	5,70
<i>Oblast</i> de Mourmansk	6,03	2,92	1,88	1,29
<i>Oblast</i> de Novgorod	2,66	1,32	4,76	2,03
<i>Oblast</i> de Pskov	1,06	1,67	1,88	1,64
Ville de Saint-Pétersbourg	24,64	55,19	56,19	61,28

Source : *Rossijskij statisticeskij ežegodnik*, 2001, Goskomstat, Moscou, p. 605.

Un classement des sujets du Nord-Ouest, réalisé en juillet 2001 par le journal *Delovoj Peterburg*, confirme la prédominance de Saint-Pétersbourg. Le journal a hiérarchisé les sujets en quatre groupes, en fonction de leur niveau de développement économique.

<sup>32</sup> Cité par A. Sergounin, "Regional cooperation as a Security Factor in Northeastern Europe : a Russian Perspective", 6 octobre 1999, [www.notherndimension.org](http://www.notherndimension.org), date de consultation : 18 mai 2000.

Il en ressort que Saint-Pétersbourg est le *leader* régional incontestable, même si tous s'accordent à dire que ses résultats sont inférieurs à ses potentialités ; les *oblasts* de Leningrad, Vologda, Novgorod et Mourmansk, ainsi que la République des Komis sont qualifiés comme ayant un « haut niveau économique » ; la République de Carélie, les *oblasts* de Kaliningrad et d'Arkhangelsk (l'arrondissement autonome des Nenets, doté en richesses naturelles encore peu exploitées, n'a pas été pris en compte) sont dotés d'un « niveau économique moyen » ; enfin, la région de Pskov n'a qu'un « niveau économique bas ».

Parmi les dix sujets du district, c'est sans conteste l'*oblast* de Kaliningrad qui bénéficie du statut le plus privilégié dans le cadre des rapports Centre-périphérie. Fin 2001, le gouvernement russe a prolongé pour dix ans le statut de Zone économique spéciale de l'*oblast*, en mettant l'accent sur le développement des transports locaux et des infrastructures (énergie et télécommunications). L'enclave est le seul sujet de la Fédération disposant d'un programme budgétaire sur mesure et bénéficiant d'une exemption des droits de douane et d'un régime fiscal privilégié. Les Européens, convaincus par les discours angoissés de Moscou qui s'inquiète de l'avenir de « l'ex-clave » une fois qu'elle sera entourée de pays membres de l'UE, ont accepté de créer un groupe de réflexion bilatéral qui vise à déterminer le statut de Kaliningrad, déclarée « région pilote » des relations russo-européennes.

L'*oblast* de Leningrad, lui aussi, bénéficie d'avantages indéniables que sont sa situation géostratégique, ses infrastructures portuaires et ses espaces disponibles à la proximité de Saint-Pétersbourg pour la construction de nouveaux sites industriels. Si les investisseurs étrangers l'ont bien compris, l'*oblast* n'a pas en revanche fait l'objet d'un traitement particulier par les autorités russes.

### ***Convaincre Moscou***

Structurellement, Leningrad était attachée à l'économie interne de l'Union soviétique. Les bouleversements récents n'ont pas modifié cet état de fait. Cette « grande ville à destinée régionale », comme elle était alors désignée avec mépris, était déjà la preuve, selon P Joenniemi<sup>33</sup>, qu'on pouvait être à la fois russe et européenne : elle était capable d'assumer un certain degré d'ouverture et de pluralité, sans se sentir menacée par l'extérieur. Pourtant, il n'est pas évident, aujourd'hui, que la place qui semblait destinée à Saint-Pétersbourg dans le cadre de la nouvelle Russie ait réellement été prise. Certaines choses ont indéniablement changé et les contacts établis depuis plus de dix ans avec l'environnement

---

<sup>33</sup> P. Joenniemi, "The new St-Petersburg : a case of border-making or border-breaking ?", *Copenhagen Peace Research Institute*, 20 juin 2001, p. 9.

extérieur sont suffisamment intenses pour être en mesure de porter leurs fruits. Pourtant, Saint-Pétersbourg a dû comprendre que la tendance était plutôt aux discours nationalistes et à la recherche d'une véritable identité russe plutôt qu'à l'internationalisation de son statut ; dans un tel contexte, toute suggestion faite en faveur de l'ouverture sur l'Europe pouvait être interprétée comme « anti-russe » ou « pro-autonomiste ». En même temps, la récente reprise en main par V. Poutine, sous l'angle des intérêts de Saint-Pétersbourg, s'apparente surtout à une remise en ordre qui peut ajouter à la lisibilité externe (les partenaires étrangers comprenant mieux quel est le cadre fédéral, qui sont les interlocuteurs et quelles sont les règles du jeu).

Il faut compter, en outre, avec la traditionnelle concurrence entre Moscou et Saint-Pétersbourg, la deuxième ville du pays ayant très clairement cédé le rôle effectif de principale fenêtre sur le monde extérieur à Moscou, ville désormais « globalisée ». Cette concurrence, teintée d'une certaine volonté de revanche compréhensible dans une approche historique, est peu porteuse dans la tentative d'établir des liens solides avec l'Europe. La capitale du Nord est en train de s'insérer, elle aussi, dans un mouvement plus largement européen. Or, comme le remarque L. Gwiazdzinski, l'Europe qui se construit, plus que celle des régions, est bien celle des villes : « *Alors que les Etats nationaux coincés entre décentralisation et intégration européenne voient leurs prérogatives diminuer, les villes deviennent des acteurs économiques et politiques de poids.* »<sup>34</sup>

Sous cet angle, la Russie a donc tout intérêt, pour s'intégrer à l'économie mondiale comme elle en exprime le souhait depuis quelques années, à jouer la carte des métropoles. Or elles ne sont pas si nombreuses sur son immense territoire, caractérisé par la prédominance de quelques rares grandes villes sur une multitude de villes moyennes et petites.

Moscou est désormais une ville tellement globalisée et internationalisée qu'elle n'entretient plus grande relation avec son arrière-pays et qu'on peut finalement se demander si elle est plus la capitale de la Fédération ou une métropole mondiale<sup>35</sup> ; Saint-Pétersbourg, en revanche, est restée en relation étroite avec son *hinterland*. Pour profiter au mieux de ses potentialités, il lui faut donc renforcer son rôle de capitale du district Nord-Ouest, attribution qui lui est politiquement contestée par certains autres sujets (l'*oblast* de Novgorod, par exemple, dirigé par un gouverneur

---

<sup>34</sup> Luc Gwiazdzinski, « En finir avec la dialectique centre-périphérie », *Transeuropéennes*, n° 21, automne 2001, pp. 93-101.

<sup>35</sup> D. Eckert, « Moscou, capitale russe ou métropole mondiale ? », in G. Jalabert (coord.), *Portraits de grandes villes, société – pouvoirs – territoires*, Villes et territoires, Presses Universitaires du Mirail, Toulouse, 2001, pp. 161-185.

dynamique, ou la République de Carélie, qui s'est lancée dans des projets de coopération trans-frontalière avec la Finlande), voire par le Centre qui craint de la voir prendre trop de pouvoir. Sous cet angle, le projet régulièrement évoqué de fusion entre la ville de Saint-Pétersbourg et l'*oblast* de Leningrad (fusion de deux sujets) devrait perdre son caractère politique pour être envisagé sous un aspect plus porteur : défendu par le gouverneur V. Iakovlev, ce projet représente pour lui une opportunité pour se présenter à un troisième mandat<sup>36</sup>. En réalité, la fusion (soutenue par ailleurs par V. Poutine mais pour d'autres raisons que celles de V. Iakovlev) permettrait de mener une politique plus rationnelle dans une région qui bénéficierait à la fois des atouts de l'*oblast* (les espaces disponibles qui attirent les investisseurs) et de ceux de la ville (métropole régionale). Dans la mesure où le Président russe s'efforce, pour le moment surtout, de trouver un moyen de faire tomber le gouverneur de Saint-Pétersbourg, ce projet est sans doute condamné à l'échec dans un futur proche.

## Conclusion

Si elle parvenait à sortir du jeu politique fondé sur le court terme, Saint-Pétersbourg devrait réussir à convaincre Moscou que la forme de régionalisation qu'elle prône n'aura pas d'effet de désintégration sur le pays, mais au contraire, devrait servir de catalyseur pour réussir les réformes et promouvoir l'intégration internationale, *via* la Baltique et l'Europe. La politique européenne de la Russie pourrait réellement devenir inclusive, visant à réussir l'intégration de du pays dans un monde multipolaire en utilisant les régions frontalières. Ainsi, si une seule région russe pouvait être « dans » l'Europe, c'est toute la Russie qui en bénéficierait. Saint-Pétersbourg pourrait alors tirer une réelle fierté en devenant une véritable capitale régionale.

---

<sup>36</sup> La loi autorise le cumul de deux mandats au maximum. En réalisant la fusion, V. Iakovlev pourrait envisager de se présenter, mais à un nouveau poste, celui de gouverneur d'un nouveau sujet.